



## In jeder Krise liegen Chancen.

Sparpolitik contra Politik des binnenökonomisch aktiven Staates

Vortrag von Dr. Cornelia Heintze am 7. September 2010 im Rahmen der FES-Ver.di-Veranstaltung  
„Krise als Chance – wird sie genutzt? Potentiale von Konjunktur- und Sparprogrammen für Gemeinwohl und Geschlechtergerechtigkeit“

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**

Forum Politik  
und Gesellschaft



Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft



**Impressum**  
**ISBN 978-3-86872-708-1**

**Herausgeberin:**  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Forum Politik und Gesellschaft  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

**Autorin:**  
Dr. Cornelia Heintze

**Redaktion:**  
Christina Schildmann, Friedrich-Ebert-Stiftung

**Redaktionelle Betreuung:**  
Inge Voß, Friedrich-Ebert-Stiftung

**Abbildung:**  
istockphoto © Vitalina Rybakova

**Gestaltung:**  
Meintrup, Grafik Design

Copyright 2011 by Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Forum Politik und Gesellschaft





## Das Wesentliche in Kürze

1

Der öffentliche Diskurs wird in Deutschland seit Jahren mit der These geführt, wir würden sozial über unsere Verhältnissen leben, hätten also ein Ausgabenproblem. Daher setzt die Sparpolitik bei Kommunen, Ländern und dem Bund den Hebel just hier an. Rücken wir die deutschen Staatsausgaben in den europäischen Kontext, erhalten wir ein ganz anderes Bild. Dies gilt für die Staatsausgabenquote, für das Wachstum der Staatsausgaben, die Bruttowertschöpfung des Staates und die Entwicklung der Pro-Kopf-Staatsausgaben. Aus der Analyse deutscher Finanzpolitik während der letzten Jahrzehnte ergibt sich: Deutschland hat kein Problem von zu hohen staatlichen Leistungen und Ausgaben, sondern von zu geringen Einnahmen. Bei der staatlichen Bruttowertschöpfung lag Deutschland unter 30 europäischen Ländern schon 1998 nur auf Rang 28, 2009 aber gar auf dem letzten Platz. Auch bei den Ausgaben je Einwohner fiel Deutschland zurück. Unter 11 Auswahländern lag es 1999 auf Platz 6, 2009 aber nur noch auf Platz 9. Parallel zum Niedergang staatlicher Aufgabenwahrnehmung wuchs die relative Unterfinanzierung. Gegenüber Finnland als skandinavischem Mitglied der Euro-Zone stieg das fiktive Finanzierungsdefizit von 163,1 Mrd. € (1998) auf 241,7 Mrd. € (2008), gegenüber Frankreich immerhin noch von 82,5 Mrd. € (1998) auf 139,6 Mrd. € (2008). Fiktives Finanzierungsdefizit besagt dabei: um soviel höher wäre das Einkommen aus Steuern, Sozialabgaben und anderen Staatseinnahmen mit den Einnahmequoten der Vergleichsländer gewesen. Der Vergleich belegt: Die schwachen deutschen Staatseinnahmen sind nicht den Zwängen der Globalisierung geschuldet, sondern Ergebnis einer politischen Prioritätensetzung. Serien von Steuersenkungen wurden eingesetzt, um in den öffentlichen Haushalten über das Mantra der „leeren Kassen“ Druck in Richtung des Abbaus von öffentlichen Leistungen und der Privatisierung öffentlicher Vermögensbestände zu erzeugen. Immer mehr öffentliche Bedarfswelder gerieten in die Unterfinanzierung. Unstrittige Zukunftsaufgaben in der Bildung bis Migration sind davon nicht ausgenommen. Trotzdem ist die deutsche Finanzpolitik von einem Paradigmenwechsel weit entfernt. Nur temporär wurde in der Krise das Spardogma verlassen und eine expansive Finanzpolitik praktiziert. Dies nicht wegen notleidender öffentlicher Bedarfe, sondern um straukelnde Banken aufzufangen und einen Absturz „der Wirtschaft“ ins Bodenlose zu verhindern. Nicht erst mit dem Sparpaket 2010, sondern schon mit der Steuersenkungsrunde zum Start der

Schwarz-Gelben-Bundesregierung ist die Politik – die des Bundes wie auch die der Länder – zur Vorkrisensparpolitik zurückgekehrt. Nun sogar in verschärfter Form. Die 2009 ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse entfaltet gewolltermaßen eine entsprechende Wirkung. Statt über eine Erhöhung der Steuer- und Abgabenquote die enorme soziale Schieflage, die sich in den letzten Jahren ausgeprägt hat, zu mildern und die Verursacher der Finanzkrise an den Krisenbewältigungskosten zu beteiligen, dominieren Sozialkürzungen und die Fortsetzung der personellen Ausblutung des öffentlichen Dienstes. Von den rund 82 Mrd. €, die zuzüglich einer globalen Minderausgabe von 2011 bis 2014 im Bundeshaushalt eingespart werden sollen, entfallen mehr als zwei Drittel auf Ausgabenkürzungen. Die Ausgabenkürzungen wiederum konzentrieren sich zu rund 60 % auf Sozialkürzungen von der Umwandlung bisheriger Regelleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in bloße Ermessensleistungen bis zu Kürzungen beim Elterngeld.

2

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verfügen die skandinavischen Länder über die solidesten Staatsfinanzen. Der Schuldenstand in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – die EU-Stabilitätsnorm sieht 60 % als Maximum vor – lag 2009 zwischen 41 und 44 % gegenüber 73 % in Deutschland. Damit jedoch ist nur ein Aspekt des Themas erfasst. Entscheidender ist der Nettoschuldenstand, also der Saldo aus Verbindlichkeiten und Geldvermögen wie auch die Vermögensbilanz des Sektors Staat. Diese hat sich in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre so massiv verschlechtert, dass ein Reinvermögen gar nicht mehr existiert. Und über ein Nettogeldvermögen verfügte der deutsche Staat zuletzt in den 70er Jahren. Ganz anders die skandinavischen Länder. Durch eine Einnahmepolitik der fortgesetzten Haushaltsüberschüsse wurden Nettogeldvermögensbestände aufgebaut. Im ersten Jahr nach dem Krisenausbruch verfügten die skandinavischen EU-Mitgliedsländer über ein Nettogeldvermögen zwischen 4,5 % (Dänemark) und 62,8 % des BIP (Finnland). In Deutschland dagegen lag das Nettogeldvermögen 2009 im tiefroten Bereich bei minus 48,2 % des BIP. Wie verzerrt und einseitig die deutsche Debatte um solide Staatsfinanzen geführt wird, zeigt sich u. a. daran, dass Vermögensbilanzen und Nettopositionen ausgeblendet bleiben. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen entscheidet sich jedoch nicht an der Einhaltung der Schuldenbremse, sondern an der Entwicklung der Nettovermögensposition des Sektors Staat nach Volumen und Struktur und an der Frage, ob der Staat im Rahmen seiner Ausgabenpolitik das Notwendige tut, um Wohlstand zu sichern und den sozialen und ökologischen Zukunftsaufgaben gerecht zu werden. Die skandinavischen Länder

sind hier deutlich besser aufgestellt. Ihre Finanzpolitik kann man sich als einen Dreiklang aus der Sicherung der Finanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, der Schaffung von Spielräumen für neue und/oder unvorhersehbare Ausgabenbedarfe und der Gewährleistung der dauerhaften Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen im Wege einer antizyklischen Finanzpolitik vorstellen. Die in der Dekade vor dem Ausbruch der Finanzkrise realisierten Steuersenkungen schöpften immer nur einen Teil der zuvor erwirtschafteten Haushaltsüberschüsse ab. Damit besaßen sie eine nachgeordnete Priorität, während in Deutschland fachlich-inhaltliche Politik-Ziele der Realisierung von Steuersenkungen geopfert wurden und werden.

3

Angesichts der Grundausrichtung skandinavischer Finanzpolitik, der hohen staatlichen Einnahmequoten und des dicken Finanzpolsters, über das diese Länder beim Ausbruch der Finanzkrise verfügten, ist nicht erstaunlich, dass abgesehen von Island – das Land stand nach dem Kollaps seiner größten Banken an der Schwelle zur Staatspleite – Sparpakete entweder gar nicht erforderlich sind (Norwegen und Schweden), sich moderat ausnehmen (Dänemark) oder einen Weg der Konsolidierung beinhalten, der nicht auf Leistungskürzungen, sondern auf Einnahmenverbesserungen fußt. Der dänische und der finnische Konsolidierungspfad ist bei einigen Parallelen, etwa im Vergleich zu Deutschland, deutlich unterschiedlich angelegt:

- Gemessen an Deutschland entfaltete die dänische Finanzpolitik in der Krise eine besonders expansive Wirkung. In Deutschland bewirkten die automatischen Stabilisatoren – ihre Wirkung steigt mit dem Ausbaustand des Wohlfahrtsstaates – und die aufgelegten Konjunkturprogramme einen Anstieg der Staatsquote um weniger als 4 %, in Dänemark dagegen um knapp 7 %. Von 50,9 % im Jahr 2008 steigt die Staatsausgabenquote auf voraussichtlich 57,7 % im Jahr 2010. Nominal ergibt dies ein Plus bei den Staatsausgaben von knapp 13 %. Real soll dieses Niveau im Jahr 2011 beibehalten werden; dazu ist ein nominaler Zuwachs von 1,4 % geplant. Wurde 2008 noch ein Haushaltsüberschuss von mehr als 3 % des BIP erwirtschaftet und 2009 das EU-Defizitkriterium immerhin eingehalten, ist 2010 mit einem negativen Finanzierungssaldo von ca. viereinhalb Prozent zu rechnen. Ursächlich hierfür ist weniger die Krise als die 2009 verabschiedete *Steuerreform 2010*, die eine Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer von 59 % auf 51,5 % beinhaltet. Diese von der Mitte-Rechts-Regierung vorgenommene Steuerentlastung hat deswegen erhebliche Auswirkungen, weil der „Spitzensteuersatz“ bereits ab

einem Jahreseinkommen von 55.000 € greift. 2011 führt die Reform zu einem Absinken der Abgabenquote um 1,5-BIP-Prozentpunkte auf 46,7 %. Zwar beinhaltet die Steuerreform Gegenfinanzierungen durch u. a. die Erhöhung indirekter Steuern, von denen man sich eine ökologische und gesundheitliche Lenkungswirkung erhofft (höhere Tabak-, Alkohol-, Fett- und Energiesteuern); die Gegenfinanzierungen kommen jedoch erst ab 2013 zum Tragen. Um ab 2016 wieder eine schwarze Haushalts-Null zu erreichen, wurde im Frühjahr 2010 ein *Fiscal Consolidation Agreement* mit einem Umfang von rund 3,2 Mrd. € (24 Mrd. DKK) getroffen. Einnahmeseitig beinhaltet es die im Rahmen der Steuerreform 2010 bereits getroffenen Steuererhöhungen und ausgabenseitig Leistungskürzungen durch u. a. die Kappung des Kindergeldes, die Halbierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwei Jahre und die Begrenzung der Staatszuschüsse an freie Schulen. Das dänische Sparpaket trägt deutlich die Handschrift der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei, die die Rasmussen-Minderheitsregierung im Parlament stützt. Auf der kommunalen Ebene haben Krise und finanzpolitische Wende zusammen einen nicht unerheblichen Sparzwang ausgelöst. Dieser ist jedoch weit von dem entfernt, was die Situation der Kommunen in Deutschland prägt. Zudem wird die Strategie überformt von einem ambitionierten Plan „*Denmark 2020: Knowledge – Growth / Prosperity – Welfare.*“ Er beinhaltet 10 Globalziele für unterschiedliche Politikfelder und umreißt den Weg, wie man glaubt, die Ziele erreichen zu können.

- Die finnische Strategie hat mit der dänischen gemeinsam, dass die Staatsausgabenquote ebenfalls stärker gestiegen ist als in Deutschland (von 49,5 % des BIP im Jahr 2008 auf voraussichtlich 56,2 % des BIP im Jahr 2010) und die Konsolidierungsstrategie gleichfalls überformt wird von einer Leit-Strategie. Mit „*Finland 2020 – from thought to action*“ liegt freilich noch kein Regierungsplan vor. Es handelt sich zunächst nur um einen Kommissionsbericht zur Ausrichtung einer beschäftigungsorientierten Wachstums- und Wohlfahrtsstrategie, die die Wettbewerbsfähigkeit von Finnland sichert und sowohl im öffentlichen wie privaten Sektor weitere Fortschritte bei der Produktivität bringt. Die Kommission sieht Bildung und Wohlfahrt als Instrumente der Wachstumspolitik. In Übereinstimmung mit der Linie, die die Finanzpolitik seit Ausbruch der Krise verfolgt, wird für Qualitäts- und Leistungssteigerungen auch bei den öffentlichen Diensten plädiert. Während die dänische Mitte-Rechts-Regierung auf die kommunalen Belange wenig Rücksicht nimmt, hat die finnische Regierung im Frühjahr 2009 einen temporären Rettungsschirm für die Kommunen aufgespannt. Er soll es ihnen erlauben, ein hohes Niveau an öffentlichen Diensten und Investiti-



onen beizubehalten, was nach einer Zwischenbilanz vom Sommer 2010 auch zu funktionieren scheint. Der „Rettungsschirm“ beinhaltet die befristete Übertragung von Steueranteilen der Zentralregierung an die Kommunen (Kommunalanteil an der Körperschaftsteuer steigt für die Dauer von 3 Jahren von 22,03 % auf 32,03 %), die Entlastung von Sozialbeiträgen und die Erhöhung der Grundsteuersätze. Auf Deutschland übertragen repräsentiert das Kommunalpaket einen Gegenwert von über 20 Mrd. €. Das Haushaltsdefizit der Zentralregierung steigt in der Folge überproportional. Gesamtstaatlich soll gleichwohl nur 2010 das 3-Prozent-Stabilitätskriterium der EU überschritten werden. Dafür sorgen Einnahmeverbesserungen aufgrund der Anhebung der Mehrwertsteuer von 22 auf 23 % zum 30.6.2010, gewisse Steuerverbreiterungen und Erhöhungen bei Produktsteuern. Kalkuliert wird mit einem Mehraufkommen im einstelligen Mrd.-Bereich. Im Ergebnis steigt die Steuer- und Abgabenquote um einen BIP-Prozentpunkt von 43,1 % (2008) auf 44,1 % (2012). Ausgabenkappungen sollen nur in einem geringen Umfang erfolgen; ins Auge genommen ist ein Volumen zwischen 100 bis maximal 300 Mio. €.

4

Wären die Gründe stichhaltig, mit denen in Deutschland die Steuer- und damit Staatsquotensenkungspolitik begründet wurde und weiter wird, müsste Deutschland in den zurückliegenden 10 bis 15 Jahren ein im Schnitt höheres Wirtschaftswachstum realisiert haben als die skandinavischen Länder. Tatsächlich jedoch wuchs die Wirtschaft in jedem einzelnen skandinavischen Land stärker. Bei Hereinnahme der voraussichtlichen Wachstumszahlen von 2010 lag das jahresdurchschnittliche Wirtschaftswachstum von Deutschland im Zeitraum von 1994 bis 2010 bei 1,4 % gegenüber 2,6 % im skandinavischen Durchschnitt. Dabei teilen Deutschland und die nordischen Länder eine starke Exportorientierung mit beachtlichen Außenhandelsüberschüssen. In Deutschland nahm die Exportlastigkeit nach der Jahrtausendwende freilich in bedenklicher Weise und zu Lasten der Binnenökonomie zu. Die Binnenwirtschaft kam real nicht vom Fleck, während sie im skandinavischen Durchschnitt von Mitte der 90er Jahre bis 2009 im Gleichschritt mit dem Bruttoinlandsprodukt wuchs. Der Vergleich kumulierter Veränderungsdaten bei wichtigen Nachfragekomponenten (Zeitraum von 1995 bis 2009) weist aus, dass die Entwicklung bei den Investitionen das eigentlich besorgniserregende Faktum ist. Im skandinavischen Durchschnitt legten die Bruttoinvestitionen um mehr als 50 % zu, in Deutschland schrumpften sie. Auch Lohnzurückhaltung gab es anders als in Deutschland nicht. Da das Ausbleiben von Reallohnsteigerungen ein die deutsche Schiefelage beflügelnder Faktor ist, wird die Stärkung der Binnenwirtschaft im öffentlichen

Diskurs primär am privaten Konsum festgemacht. Ausgeblendet bleibt dabei, dass zwischen privaten Konsumausgaben und den Staatsausgaben für den Individualkonsum Substitutionsbeziehungen existieren. Die Privatisierung von vorher solidarisch finanzierten Aufgaben führt zu Steuergerungen beim privaten Konsum et vice versa.

5

Die starke skandinavische Binnenökonomie mit ihrem höheren Beschäftigungsniveau bei gleichzeitiger Geringshaltung prekärer Beschäftigungsverhältnisse erklärt sich nicht ausschließlich, aber zu wesentlichen Teilen aus dem verglichen mit Deutschland vielfach so hohen Niveau an öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen eines staatsförmigen Pfades der Entwicklung gesellschaftsnahe Dienstleistungen. Insbesondere die Care-Ökonomie, also soziale Dienstleistungen von Pflege, Betreuung und Gesundheitsfürsorge macht den Unterschied. Gäbe es in Deutschland auf 1000 Einwohner gleiche Beschäftigtenzahlen wie in Dänemark, dann hätte es im Jahr 2008 3,5 Mio. Care-Arbeitsplätze mehr gegeben. Von den im dänischen Care-Sektor Beschäftigten hatten dabei mehr als 95 % einen öffentlichen (kommunalen) Arbeitgeber. In der Krise (2009) haben die Kommunen ihr Personal sogar noch aufgestockt, während der kleine Privatsektor leicht schrumpfte. Folgender Vergleich ist geeignet, Deutschland den Spiegel vorzuhalten: Auf 1000 Einwohner beschäftigte der dänische Staat im Jahr 2009 59,6 Mitarbeiter/innen allein im Bereich von sozialen und pflegerischen Dienstleistungen, während Deutschland für alle öffentlichen Aufgaben zusammen von der Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit, der Rechtspflege, des Steuer- und Finanzwesens über Bildung und Kultur bis zum Sozialversicherungswesen nur 55,4 Beschäftigte vorhielt. Gerne wird in Deutschland von Pflege als einem Job-Motor gesprochen. Dem ökonomischen Mainstream gemäß wird der Eindruck erweckt, der marktförmige Weg vor allem bringe Wachstum und Arbeitsplätze. Bezogen auf traditionell-patriarchalische Gesellschaften, die die Dienstleistungen kaum professionalisiert und ins Erwerbssystem überführt haben, gilt dies. Bezogen auf die öffentlich organisierte skandinavische Care-Ökonomie mit ihrem hohen Professionalisierungsniveau, ihrer großen Reichweite und Leistungsdichte gilt das Gegenteil. Zwar hat Deutschland einen höheren Anteil älterer Menschen als jedes der fünf nordisch-skandinavischen Länder, die Hilfs- und Pflegeleistungen, die der älteren Bevölkerung auf einer rechtlich gesicherten Basis zustehen, sind jedoch mehr als bescheiden. Sowohl Umfang und Intensität der Leistungen, die Realisierung gleichen Zugangs für alle unabhängig von Einkommen und Bildung, die Mitentscheidungsrechte der Nutzer/innen, die Dienstleistungsqualität und auch die Arbeitsbedingungen werden von dem, was in skandina-


vischen Ländern ausgeprägt ist, weit in den Schatten gestellt. Von den über 65-jährigen empfangen in Deutschland bei der letzten Erhebung (2007) nur knapp 7 % professionelle Pflege-Leistungen (2,8 % ambulant und 4,1 % stationär). In den skandinavischen Ländern (ohne Finnland) lagen die entsprechenden Quoten 2008/2009 (Pflege- und Unterstützungsleistungen) zwischen etwas unter 20 % in Schweden und über 30 % in Norwegen. Wenn wir nach Wegen suchen, wie die Binnenökonomie so gestärkt werden kann, dass Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale auf nachhaltige Weise so erschlossen werden, dass die Bewältigung einer gesellschaftlichen, hier der demografischen Herausforderung mit der Verbesserung der Lebensqualität von Menschen und einem Mehr an Gemeinwohl einhergeht, dann finden wir in den skandinavischen Pflege- und Unterstützungssysteme für Ältere geeignete Wegweiser. Schon eine kleine Verschiebung in Richtung des nordischen Weges verlangt freilich nach einer weit aktiveren Rolle der öffentlichen Hand als die Politik bislang zu denken bereit ist.

## In jeder Krise liegen Chancen, aber ihre Nutzung erfolgt selten

In jeder Krise liegen Chancen. Dies ist eine Binsenweisheit. Die Chancen zu ergreifen, setzt voraus, innezuhalten und einige grundlegende Fragen aufzuwerfen: Sind wir eigentlich richtig unterwegs? Gewinnen wir so Zukunft oder verspielen wir sie? Wie ist es mit unseren grundlegenden Leitbildern, wie mit unseren Denkstrukturen bestellt? Sind sie auf der Höhe der Herausforderungen oder ist grundlegendes Umdenken nötig? Wenn die Krise für eine Bestandsaufnahme genutzt wird, die auch das Eingemachte nicht ausspart, dann kann sie eine Chance sein. Wenn jedoch schon die ersten Anzeichen einer Erholung als Krisenende missdeutet und nur die Indikatoren gesehen werden, die ein günstiges Bild liefern, dann wird nach kurzem Intermezzo weitergemacht wie gehabt. Der Anstrengung grundlegender Prüfung werden sich dann nur wenige stellen. Die schnelle Rückkehr zum *business as usual* ist nun einmal viel bequemer als die kritische Selbstprüfung. Krise kann ebenso Anlass sein, auf falschem Pfad das Tempo zu beschleunigen wie sie auch genutzt werden kann Fehlentwicklungen zu erkennen und neue Wege einzuschlagen.

Ich will der deutschen Sparpolitik im europäischen Vergleich die Figur des binnenökonomisch aktiven Staates entgegensetzen. Drei Argumentationsfelder seien aufgespannt: Der erste Block legt das Fundament. Ich gehe hier nicht nur auf das deutsche Sparpaket ein, sondern versuche, das Thema finanzpolitisch zu verorten, einmal international und dann bezogen auf die Ausprägung, die die deutsche Finanzpolitik in der jüngeren Vergangenheit genommen hat. Es schließt sich an ein Blick in Richtung von zwei skandinavischen Ländern, deren hohes wohlfahrtsstaatliches Leistungsangebot schon deshalb nicht ernsthaft gefährdet ist, weil die Finanzpolitik in der Vergangenheit der nachhaltigen Finanzierung dieses Angebotes Priorität vor Steuersenkungen einräumte. Was haben sie anders gemacht? Mit welchen Ergebnissen? Wie gehen sie mit der Krise um? Der Mittelteil ist den Dysbalancen des exportgetriebenen deutschen Wachstumsmodells gewidmet. Exportstärke muss nicht Binnenmarktschwäche bedeuten, wird die Botschaft sein. Worauf aber soll die Stärkung der Binnenökonomie so begründet werden, dass Ökonomie und gesellschaftlicher Bedarf wieder stärker in Einklang kommen? Ein Schlaglicht werfen will ich auf das, was an Care-Ökonomie möglich wäre mit positiven Effekten für Wachstum, Beschäftigung





und qualitativ hochstehende Diensten für die wachsende Zahl unserer älteren Mitbürger/innen. Erneut hält uns das skandinavische Vorbild einen Spiegel vor, der wenig Raum lässt für Beschönigungen. Die Care-Ökonomie ist dort von der Wiege bis zur Bahre als eine öffentliche Aufgabe mit hohen Qualitätsstandards, hoher Professionalisierung und gleichem Zugang für alle ausgeprägt. In Deutschland wird davon bislang nur der Teil, der die öffentliche Kinderbetreuungsinfrastruktur betrifft, breit rezipiert, nämlich unter den Stichworten „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ und „frühkindliche Bildung.“ Das Thema stellt sich jedoch nicht minder bei den Pflege- und Hilfsleistungen für Ältere. Erstaunlicherweise spielt es in der deutschen Debatte bislang gar keine Rolle, dass familiäre Pflegeleistungen in vier von fünf Fällen von Frauen, Töchtern zumal, ausgeübt werden und der Zugang zu qualitativ guten Diensten höchst ungleich verteilt ist. Dass es auch ganz anders geht, sollten wir nicht länger ausblenden. Wer lernen will, findet genügend Vorbilder. ‚Lernen‘ heißt dabei nie, etwas 1:1 zu übertragen. Lernen heißt: sich anstecken und inspirieren lassen, in eine neue Richtung zu denken und die Frage zu stellen: Wo gibt es in Deutschland Anknüpfungspunkte, um sich ein Stück weit in eine andere Richtung zu bewegen?

Einstimmen möchte ich Sie nun mit einem kleinen Denkeperiment. Es geht um das Diktum *„Der oberste Grundsatz für die Finanzpolitik jedes Staates ist der, dass nicht mehr ausgegeben werden kann als eingenommen wird.“* Das Diktum ist uns wohlbekannt. Wir haben es in den letzten Jahren aus den Mündern von Finanzministern und Haushältern unterschiedlicher politischer Couleur vernommen. Stellen wir uns nun vor, wir begeben uns auf den Kurfürstentamm, um beliebige Bürger und Bürgerinnen danach zu befragen, ob sie der Aussage *ganz resp. überwiegend zustimmen oder eher nicht?* Ich schätze, Sie teilen meine Erwartung, wenn ich auf weit mehr Zustimmung als Ablehnung tippe. Überwiegende Zustimmung erklärt sich psychologisch, denn angesprochen wird die individuelle Erfahrung. Der Einzelne, insbesondere der Arbeitnehmer, hat kaum Möglichkeiten, seine Einnahmen gemäß seinen Ausgabewünschen zu planen, sondern muss seine Ausgaben in dem Rahmen gestalten, den seine Einnahmen hergeben. Eigene Erfahrungen auf den Staat zu übertragen, ist naheliegend. Es erfordert politisches Urteilsvermögen zu erkennen, dass das, was individuell gilt, für den Staat noch lange nicht gelten muss. Der Staat gestaltet nicht nur die Ausgabenseite, sondern auch die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte. Er kann seine Einnahmenbasis so schwächen, dass der Ausgabenpfad in Richtung ‚minimal state‘ weist. Mit übergeordneten Zwängen – auf die Globalisierung wurde ebenso verwiesen wie auf den

in seiner Gestaltungskraft geschwächten Nationalstaat – hat das alles nichts zu tun. Peter Bofinger, Ökonomieprofessor und Mitglied des Sachverständigenrates, bemüht gern die in Sternen bemessene Hotel-Klassifikation. Auf den Staat übertragen, gibt es unter den hochentwickelten Industrieländern Fünf-Sterne-Staaten mit öffentlichen All-inclusive-Leistungen und es gibt Länder wie etwa die USA, denen man kaum einen Stern zubilligen kann. Die nordisch-skandinavischen Länder repräsentieren das Vier- bis Fünf-Sterne-Modell. Das Preis-Leistungsverhältnis ist hier ein anderes als in Deutschland. Traditionell konnte man Deutschland drei Sterne zubilligen. Die jüngste Entwicklung mit ausbleibenden Fortschritten bei Bildung und einer starken Zunahme von Armut und sozialer Ungleichheit bei wachsender Entstaatlichung, deren Kehrseite die Teilprivatisierung sozialer Aufgaben ist, interpretiere ich als Regression. Die deutsche Politik hat sich entschieden, den Sozialstaat nicht zum 4-Sterne-Staat fort-, sondern zum 2-Sterne-Staat rückzuentwickeln. Angeblich, weil der Sozialstaat nur so in seinem Kern erhalten werden kann. Das Hotel-Bild will ich immer wieder bemühen, denn die Empirie lehrt: Auch unter Globalisierungsbedingungen kann man die Einnahmen so gestalten, dass ein Vier- bis Fünf-Sterne-Staat finanzierbar ist.

## Die Schwächung staatlicher Handlungsfähigkeit als Programm:

Deutsche Steuer- und Sparpolitik seit 1998

### Blick zurück

Wir haben in Deutschland mittlerweile eine historisch niedrige Staatsquote, und eine Steuerquote nur noch um die 20 % herum. Während Gutverdiener steuerlich geschont werden, werden untere Einkommensschichten durch Sozialabgaben und indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer überproportional belastet. Nicht übersteigerte Ansprüche an den Staat stehen hinter den zunächst moderaten, dann immer einschneidenderen „Sparpaketen“, anders herum wird ein Schuh daraus. Die Spirale, in der sich die deutsche Finanzpolitik bewegt, nimmt von der Schwächung der Einnahmehasis her ihren Ausgang getreu dem Motto: Die Steuersenkung von heute schafft die leeren Kassen von morgen und erzwingt damit Ausgaben-senkungen und die Privatisierung öffentlichen Vermögens. Unter den Finanzministern Stoltenberg und Waigel lief die Spirale noch mit geringer Drehzahl. Gegen massive Steuersenkungen stand die damalige Opposition aus SPD und Grünen. Ironie der Geschichte: Was Schwarz-Gelb aus eigener Kraft nicht durchsetzen konnte, setzte ab der Jahrtausendwende Rot-Grün ins Werk. Der Kurvenverlauf von Staatseinnahmen- und Staatsausgabenquote sowie der korrespondierende Haushaltssaldo zeigt dies deutlich. Ab dem Jahr 2000 ging zunächst die Staatseinnahmenquote in den Keller. Kurzfristig wurde Ausgleich über eine erhöhte Kreditaufnahme gesucht. Dies versehen mit dem Warnhinweis: *„Die Staatsschulden von heute sind die Steuererhöhungen von morgen.“* Ab 2003 wurden die Staatsausgaben nach unten gedrückt. Eine Steuererhöhung bei gleichzeitiger Fortsetzung der Austeritätspolitik gab es dann zum Start der Großen Koalition durch die Heraufsetzung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 %. Dieses Intermezzo führte jedoch nur kurzfristig zu einer Entspannung bei den Staatseinnahmen, einmal wegen der Fortwirkung der vorangegangenen Steuersenkungsrunden; dann wegen der Mittelverwendung für die Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und einer neuerlichen Runde der Unternehmensteuersenkung. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat im Au-

gust 2010 in einem Sondermemorandum Bilanz gezogen.<sup>1</sup> Danach haben die Steuerreformen seit 1998 dem Staat im Zeitraum 2000 bis 2010 Einnahmeausfälle von in der Summe rund 335 Mrd. € beschert. Nicht untere oder mittlere Einkommen, sondern die Vermögenden haben davon überproportional profitiert. Die jährlich aufgrund der Aufkommenssenkungen fehlenden Mittel beliefen sich in der Vergangenheit auf gut 30 Mrd. €, werden in den nächsten Jahren jedoch auf deutlich über 50 Mrd. € steigen.

Mancher mag gehofft haben, dass der Beinahe-Kollaps des weltweiten Finanzsystems, der nur durch entschlossenes und international koordiniertes staatliches Einschreiten abgewehrt werden konnte, mehr als nur eine kurzfristige Diskreditierung des Neoliberalismus und der mit ihm verbundene Staatsverachtung bewirkt. Von einer nachhaltigen Schwächung des Neoliberalismus und einem neuerlichen Inwertsetzen staatlichen Handelns ist jedoch im deutschen Politikbetrieb wenig zu merken. Die herrschende Politik wertet die Finanzkrise als eine Art Betriebsunfall, der zu einigen Maßnahmen der Regulierung von Finanzmärkten zwingt. Zu mehr aber auch nicht. Im Wesentlichen setzt die Politik die Linie fort, die sie auch vor der Krise verfolgt hat. Das Spardogma wird nicht aufgegeben, sondern verschärft fortgeführt. Den Treiber für noch mehr Austeritätspolitik hat man sich durch die 2009 ins Grundgesetz aufgenommene „Schuldenbremse“ selbst geschaffen. Kriterien staatlicher Politik sind dabei nicht die öffentlichen Finanzbedarfe, um das Land inhaltlich nach vorne zu bringen. Dabei bedingen die fehlenden Einnahmen die Unterfinanzierung von immer mehr öffentlichen Bedarfsfeldern, wo mit der Leistungsqualität zugleich auch das Bürgervertrauen sinkt. Die Mangelwirtschaft gebiert bürokratische Zuteilungsverfahren und das schürt die Bürgerwut. Folge: Politik schafft sich selbst die Begründung für weitere Leistungskürzungen. Eine Negativspirale, die nur diejenigen freuen kann, denen es um die Zerstörung des Sozialstaates geht.

Gerne bleibt beim Blick auf die deutsche Staatsschuld ausgeblendet, dass der jüngste Anstieg der Abwehr eines Finanzmarktkollapses und der staatlichen Rettung einzelner Geld-Institute geschuldet ist. Die Geldvermögen von Anlegern wurden so vor massivem Wertverlust bewahrt. Auch bleibt ausgeblendet, dass nicht die Brutto-, sondern die Nettostaatsverschuldung die entscheidende Größe ist. Es kommt einer politischen Lebenslüge gleich,

<sup>1</sup> Sondermemorandum „Politik hat nichts gelernt – das Umverteilen von unten nach oben geht weiter“, August 2010: Abbildung S. 2





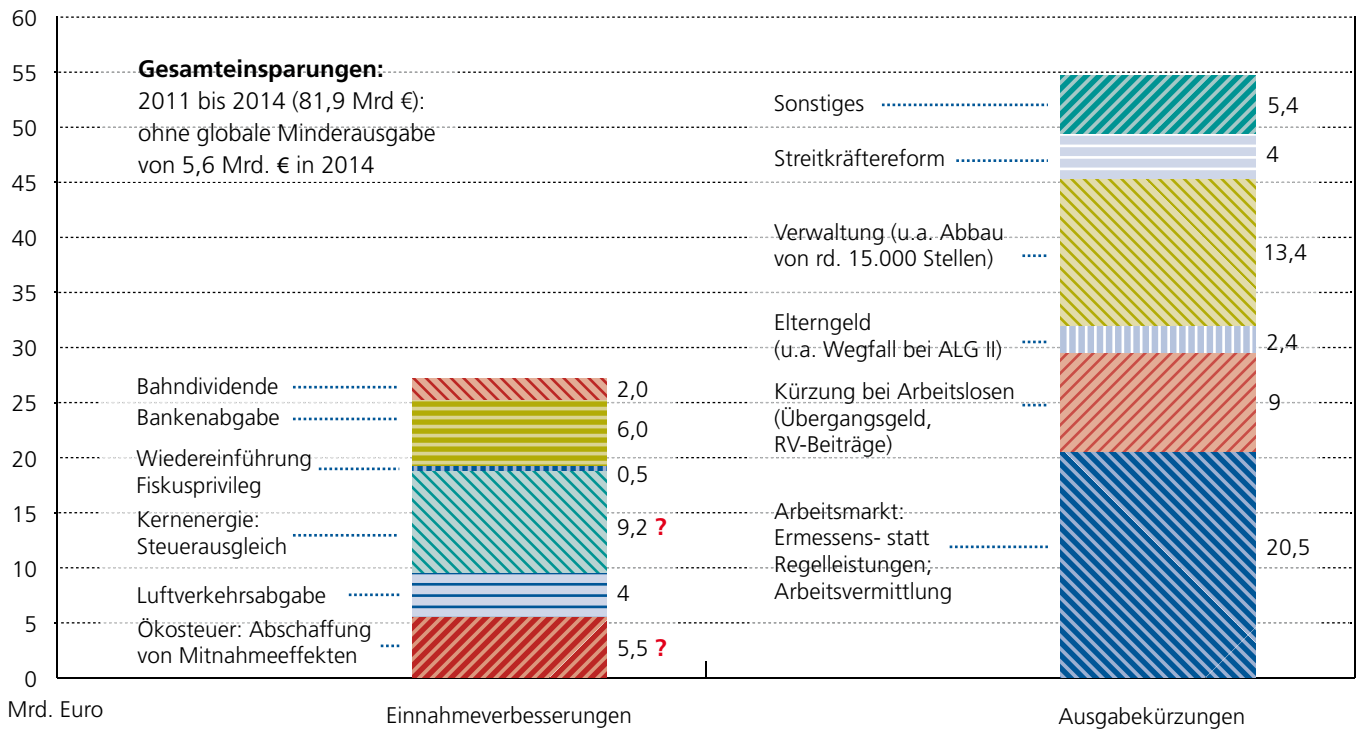
dass mit dem Starren auf das Ziel einer schwarzen Haushaltsnull absichtsvoll ein Schleier vor dem Skandalon einer seit Jahren immer mehr in Negative drehenden öffentlichen Vermögensbilanz aufgezogen wird. Die Deutsche Bundesbank zeigte in ihrem Monatsbericht vom Oktober 2009<sup>2</sup> die große historische Linie auf. Danach lag im Gebiet der alten Bundesrepublik nur in der ersten Hälfte der 70er Jahre das Nettogeldvermögen des Staates im positiven Bereich. Dreißig Jahre Entstaatlichungspolitik haben dazu geführt, dass das Reinvermögen des deutschen Staates verbraucht ist. Umverteilung gab es eben nicht nur zwischen unteren und oberen Einkommensbeziehern, sondern auch zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Die Politik hat den Rahmen so gesteckt, dass Raum geschaffen wurde für private Landnahme. Volkswirtschaftliche Vermögensbestände konnten damit aus dem öffentlichen Bereich in den Bereich der privat Vermögenden abwandern. Mitgewandert sind Macht und politischer Einfluss. Und entstanden ist ein gigantisches privates Finanzvermögen, das nach renditeträchtigen Anlagemöglichkeiten suchte und sucht. Spekulative Blasen sind nichts Neues. Die enorme Zunahme von Ungleichheit bei der Vermögensverteilung nährt jedoch das Entstehen rasch wechselnder Blasen, die – das macht die neue Qualität aus – bestimmenden Einfluss auf die Ökonomie gewinnen. Wohlstand wird nicht geschaffen, sondern zu denen umverteilt, bei denen sich bereits Vermögen, Macht und Einfluss konzentrieren. Wer nach den tieferen Gründen der aktuellen Finanzkrise fragt, darf an diesem Mechanismus nicht vorbeisehen. Ich komme im dritten Block meines Vortrages auf die Care-Ökonomie zu sprechen. Grundfragen einer auf die Erhöhung von Lebensqualität und Gerechtigkeit gerichteten Ökonomie kreuzen sich hier. Davon hat die etablierte, rein vom Markt her gedachte Standard-Ökonomie keine Vorstellung. Wer in Deutschland die Forderung formuliert, Care-Ökonomie als Teil der öffentlichen Infrastruktur auszuprägen, muss sich oft sagen lassen: Das können wir uns nicht leisten, das ist zu teuer, nicht bezahlbar. Die Chancen für nachhaltiges Wachstum und gute Beschäftigung, die Care-Ökonomie für reife Volkswirtschaften bietet, werden negiert. Für gut und ordnungsrechtlich akzeptabel wird nur befunden, was entweder informell über Familien oder kommerziell über Märkte geleistet wird. Es war genau dieser Götzendienst am Markt, der blind machte für den Wesenskern und die Gefährlichkeit der als innovativ umjubelten neuen Dienstleistungen und Produkte der Finanzbranche. Die Frage, ob

hier Werte und Wohlstand geschaffen oder nur umverteilt wird, war nicht erlaubt, lautete das Credo doch: Die Märkte sind effizient und der Staat ist es nicht. Nun wird der Giftmüll in Bad Banks entsorgt und von Spanien bis Irland sind die Ruinen geplatzter Immobilienräume und eines überdimensionierten Finanzsektors zu besichtigen. Da die doppelte Schiefelage in der Verteilung ungebremst weitergeht, erhält die spekulative Blasenbildung weiter Nahrung. Dem öffentlichen Gemeinwesen aber, dessen Verarmung die Politik selbst herbeigeführt hat, fehlen die Mittel, um Ressourcen dort einzusetzen, wo es um essentielle gesellschaftliche Bedarfe geht. Die Care-Bedarfnisse der wachsenden Gruppe älterer Menschen sind eines dieser gesellschaftlichen Bedarfsfelder.

---

2 Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben, in: Bundesbank, Monatsbericht 10/2009, S. 15ff. (vgl. dort das Schaubild auf S. 18)

Abb. 1: **Das 82-Mrd-Sparpaket der Bundesregierung vom Juni 2010**



Quelle: Bundesfinanzministerium (Stand: 6.7.2010); eigene Darstellung

## Das deutsche „Sparpaket 2010“

Nach der Haushaltsplanung liegt die Neuverschuldung 2010 im Soll bei 80,2 Mrd. €, nach Einschätzung des BMF vom Juli/August 2010<sup>3</sup> voraussichtlich aber „nur“ bei 65,2 Mrd. €. Der Kreditaufnahmebedarf 2010 resultiert aus:

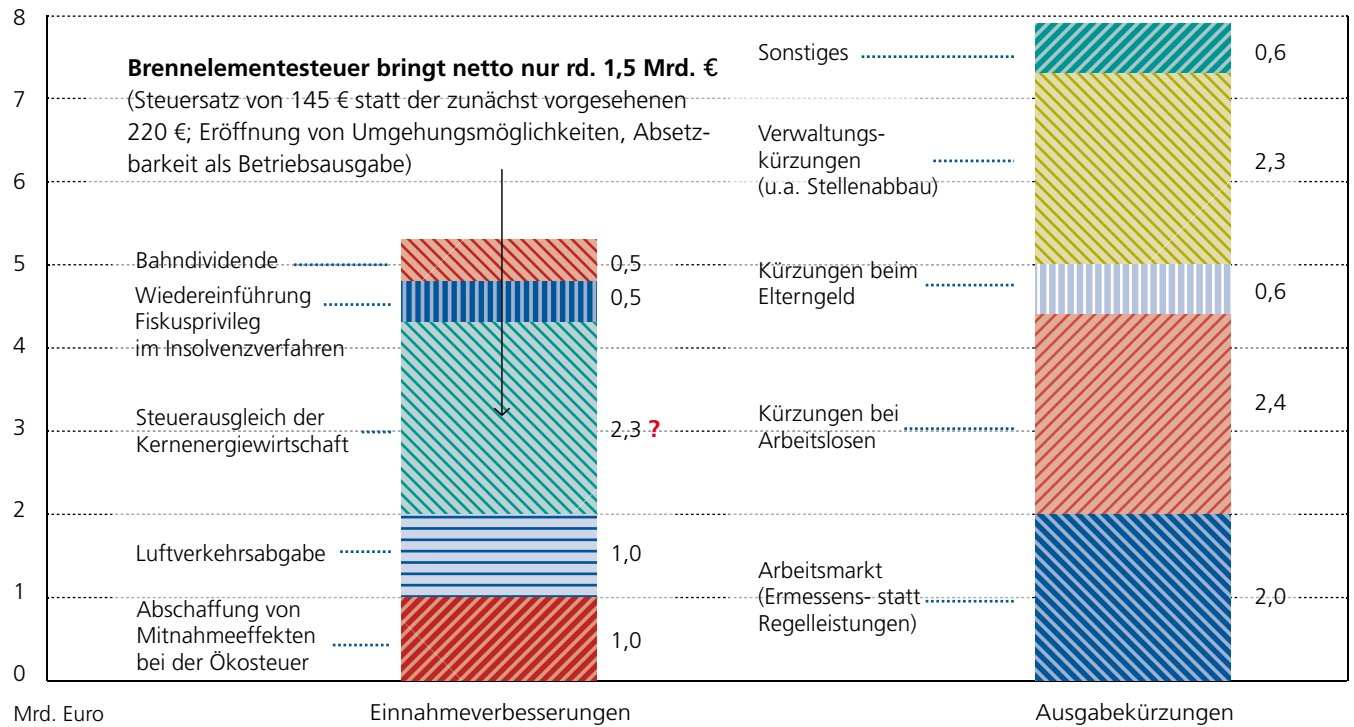
- den Steuerausfällen aufgrund der Wirtschaftskrise.
- den Steuerausfällen aufgrund der Steuergesetzgebung der zurückliegenden Dekade.
- den Finanzierungsbedarfen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Finanzmarkt- und Interbankenmarktstabilisierung.
- der temporären Verfolgung einer expansiven Finanzpolitik mit Konjunkturpaketen und Kurzarbeitergeld.
- der Einhaltung der 2009 ins Grundgesetz aufgenommenen Schuldenbremse.

Mit der Schuldenbremse geht Deutschland einmal mehr einen Sonderweg. Die neue Regel erlaubt dem Bund ab 2016 nur noch eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP (< 10 Mrd. €) und verfügt für die Bundesländer eine Kreditfinanzierungssperre ab 2020. Der Konsolidierungsbedarf aufgrund dieser Regel beläuft sich bis 2016/2020 auf 50 bis 60 Mrd. €. Das Volumen des „Sparpakets“ von über 80 Mrd. € gründet damit wesentlich in der Erfüllung der Vorgaben aus der Schuldenbremse. Wäre die Kreditaufnahme wie in der Vergangenheit national an die Investitionsfinanzierung und im EU-Kontext an die Einhaltung der Maastrichtkriterien gebunden, fiel der Konsolidierungsbedarf weit geringer aus. Unter den Bedingungen der „Schuldenbremse“ kann der Neoliberalismus sich über eine verschärfte Sparpolitik gegenüber der Ex-ante-Situation sogar noch radikalieren. Insgesamt 86,3 Mrd. € stehen nach den Angaben des Bundesfinanzministerium als Konsolidierungsbedarf im Raum. Per anno beläuft sich der Abbaubedarf auf 0,31 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Nach der BMF-Finanzplanung soll damit die jährliche Netto-Kreditaufnahme bis auf rund 24 Mrd. € in 2014 abgesenkt werden (2011: -7,7 Mrd. €; 2012: -14,4 Mrd. €; 2013: -11,5 Mrd. €...).

<sup>3</sup> Darstellung nach: Bundesfinanzministerium, Monatsbericht August 2010

Im Blick zurück habe ich dargelegt, dass Deutschland ein aus massiven Steuersenkungen der Vergangenheit wie

Abb. 2: Was das Sparpaket für das Haushaltsjahr 2011 bedeutet



Quelle: Bundesfinanzministerium; eigene Darstellung

Gegenwart resultierendes Einnahmeproblem hat. Nahe-liegende finanzpolitische Konsequenz wäre ein Erhöhung der Steuer- und Abgabenquote (Anteil des Steuer- und Abgabenaufkommens am BIP). Sie erföhre zusätzliche Legitimation aus den dreistelligen Mrd.-Summen, die die Finanzpolitik zur Bankenrettung mobilisiert hat. Die Logik des von der Bundesregierung verabschiedeten Sparpakets ist freilich eine andere. Im Vordergrund stehen Sozialkürzungen und die Fortsetzung der personellen Ausblutung des öffentlichen Dienstes, wo schon jetzt auf 1000 Einwohner gerechnet weit weniger Personal beschäftigt ist also in fast jedem anderen westlichen Land. Rund zwei Drittel steuern Ausgabekürzungen zum Sparpaket bei; nur ein Drittel entfällt auf Einnahmeverbesserungen. Dabei ist das Volumen der Einnahmeverbesserungen mit Fragezeichen behaftet. Abbildung 1 stellt das Sparpaket in seinem Gesamtvolumen dar; Abbildung 2 führt vor Augen, was daraus für das Jahr 2011 folgt.

Ich komme zu den Hauptausgabekürzungen:

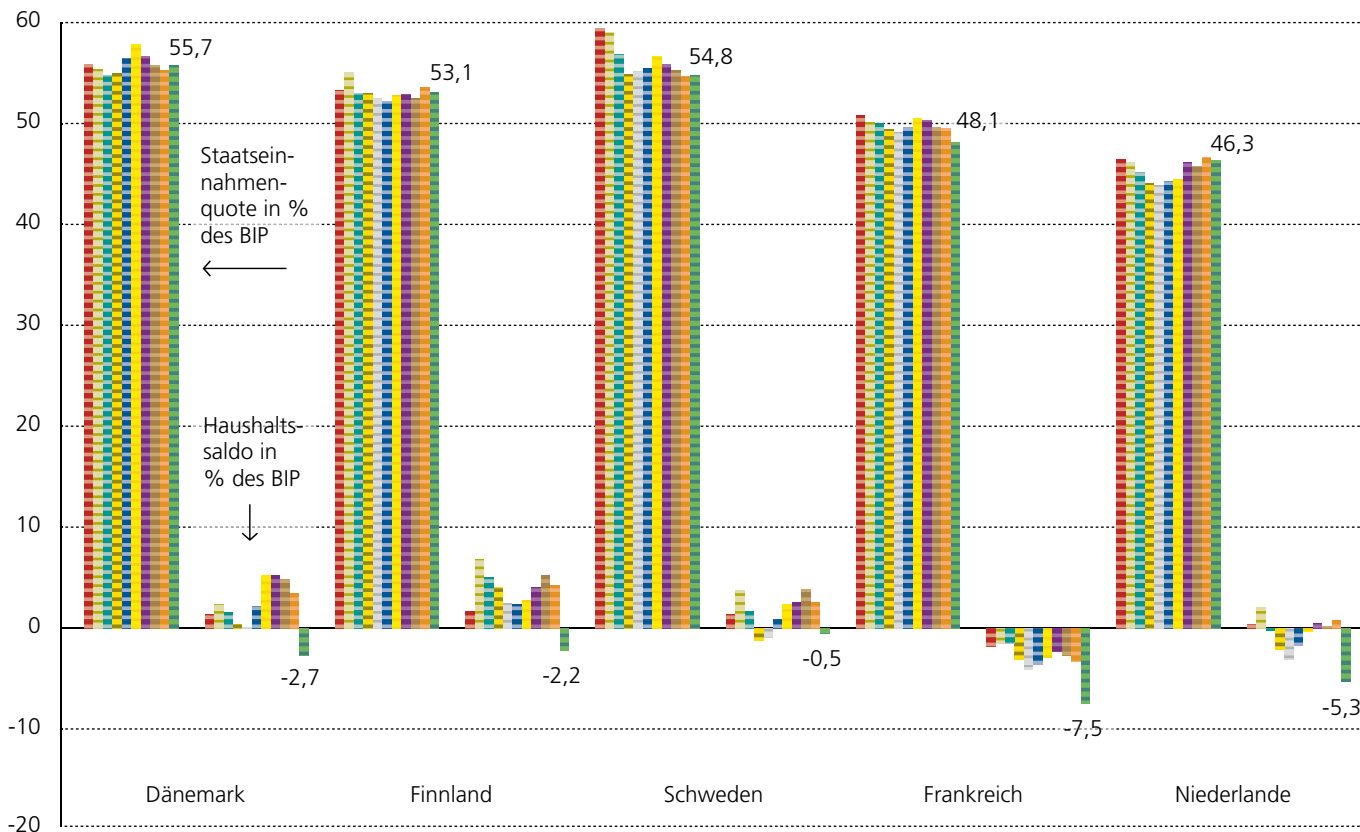
Eine wesentliche Last werden Arbeitslose und Grundleistungsempfänger/innen zu tragen haben. Dies findet sachlich keine Begründung. Sie hatten keinen Anteil an der Krisenentstehung und sie profitierten nicht von den Konjunkturpaketen. Man belastet sie 2011 mit 2,4 Mrd. €

und bis 2014 mit 9 Mrd. €. Es sind eine Reihe von Einzelmaßnahmen vorgesehen. Bisherige Regelleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen in Ermessensleistungen umgewandelt werden. Damit wächst der Druck auf den Einzelnen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Sozialstaates wird weiter untergraben. Wer bislang arbeitslos wurde, konnte darauf bauen, dass der Absturz auf das ALG-II-Niveau nach einem Jahr durch ein Übergangsgeld zumindest abgefedert wird. Dieses Übergangsgeld soll gestrichen werden, die in Mittelschichtkreisen bereits stark verbreiteten Abstiegsängste werden dadurch zusätzlich angeheizt. Beim von der Großen Koalition eingeführten Elterngeld sollen die Lohnersatzrate gekappt und die bislang an ALG-II-Empfänger/innen ausgereichten 300 € gestrichen werden. Die damit angepeilte Einsparung beläuft sich auf 2,4 Mrd. €. Die Forcierung der Entsolidarisierung der deutschen Gesellschaft wird billigend in Kauf genommen, ja sie ist wesentliche Voraussetzung des weiteren Voranschreitens neoliberaler Gesellschaftsumwandlung.

Die weiteren ausgabenseitigen Kürzungsmaßnahmen betreffen vor allem den Staatssektor selbst. Eine Streitkräftereform, über die derzeit noch wenig gesagt werden kann, soll 4 Mrd. € bringen. Das Vielfache davon, damit im Volumen den Kürzungen bei den Arbeitslosen vergleichbar, wird angesetzt für weiteren Personalabbau. Seit



Abb. 3: Staatseinnahmenquote und Haushaltssalden 1999 bis 2009: Deutschland im Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern



Quelle: OECD, Economic Outlook 2010; eigene Darstellung; Legende auf S.11

Anfang der 90er Jahre wurden im Saldo 2,19 Mio. Stellen im öffentlichen Dienst abgeschafft. Innerhalb der OECD gab es 2009 keine Handvoll Länder mit einem noch kleineren öffentlichen Sektor, als wir ihn uns in Deutschland „leisten“. Nun soll der Marsch in den Magerstaat durch den Abbau von 15.000 weiteren Stellen bei der Bundesverwaltung fortgesetzt werden. Hinter dem, was in den Abbildungen 1 und 2 mit Sonstigem bezeichnet ist, steht u. a. die Städtebauförderung. Geplant ist eine annähernde Halbierung mit Begrenzung auf eine reine Betonförderung. Die Maßnahme ist gegen die Kommunen und gegen integrative städtebauliche Ansätze gerichtet.

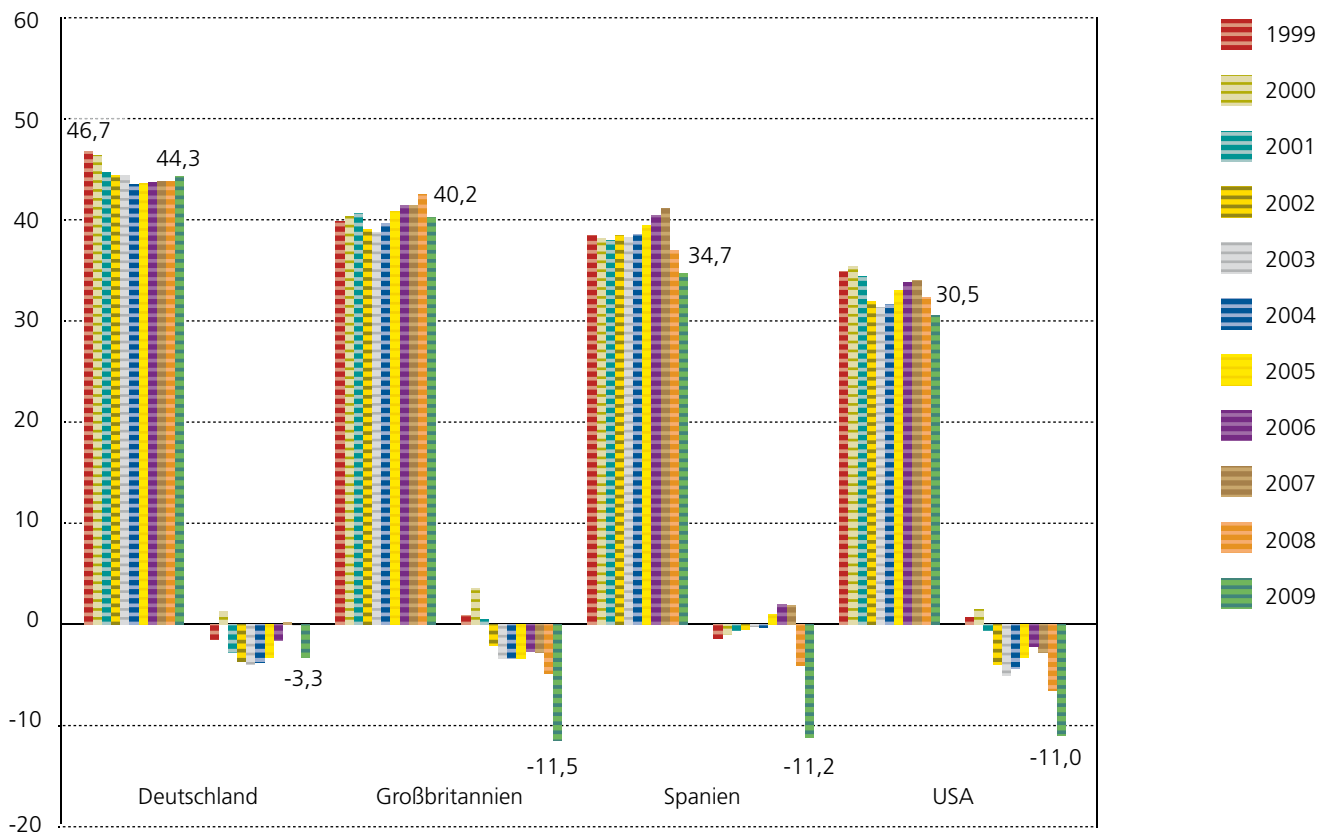
Während bei den Ausgabekürzungen mit weitgehender Umsetzung gerechnet werden muss, sind die einnahmeseitigen Maßnahmen zumindest teilweise Luftbuchungen resp. aus unterschiedlichen Gründen mit einem Fragezeichen versehen. Als eine Luftbuchung könnte sich die Luftverkehrsabgabe entpuppen, denn sie ist rechtlich umstritten. Die Bankenabgabe ist grundsätzlich zu begrüßen, weist jedoch Konstruktionsfehler auf. Mit ihr werden, anders als man erwarten sollte, die Krisenverursacher in den Geldinstituten gerade nicht zur Mitfinanzierung des von ihnen angerichteten Schadens herangezogen. Die Abgabe zielt auf zukünftige Krisen. Institute, die bei kommenden Krisen in eine Schieflage geraten, sollen von dem Fonds,

der mit den Mitteln der Bankenabgabe aufgebaut wird, gestützt werden. Mit Blick auf die zur Bankenstützung aktuell notwendigen Summen, ist die Bankenabgabe selbst für diesen Zweck viel zu gering dimensioniert.<sup>4</sup>

Wird die Krise als Chance genutzt, Fehlentwicklungen durch neue Weichenstellungen zu korrigieren? Meine Antwort ist ein klares NEIN.

Das Nein beginnt damit, dass die Folgen der Krise zu Krisenursachen umdefiniert werden. Die im internationalen Vergleich noch moderate Zunahme öffentlicher Finanzierungsdefizite erscheint nun als das Hauptproblem. Dabei ist der Schuldenanstieg zwingend gewesen. Nur durch gewaltige Summen an öffentlichen Mitteln konnte die drohende Kernschmelze des Finanzsystems abgewendet und die Wirtschaft am Laufen gehalten werden. Einer sozial gerechten Politik würde es nun darum gehen, die Krisenverursacher und die Profiteure der staatlichen Rettungsmaßnahmen

4 Nach aktuellem Stand wird das Aufkommen bis 2014 zudem nicht einmal die 6 Mrd. €, die Abb. 1 ausweist, erreichen. Mit einem jährlichen Aufkommen von vermutlich unter einer Mrd. € werden zukünftige Krisen erneut auch bis vorrangig den öffentlichen Haushalten aufgebürdet.



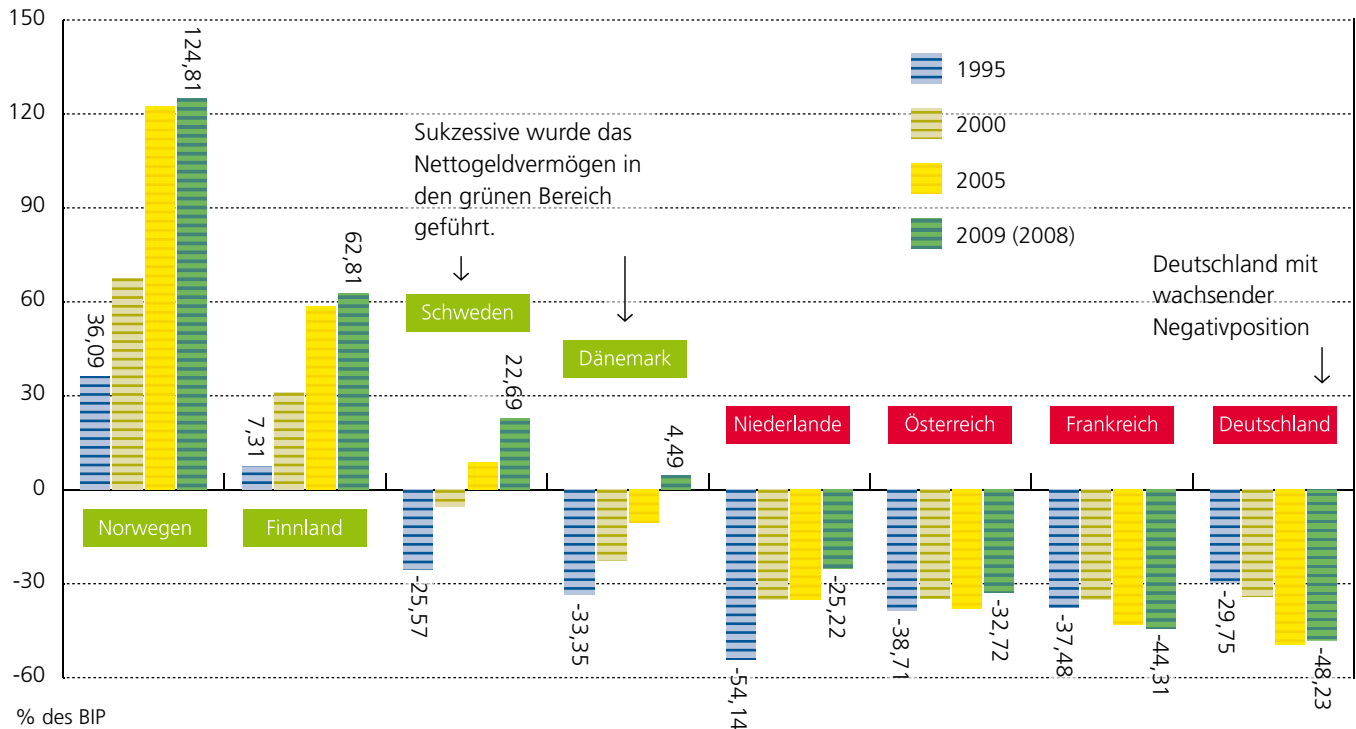
substanziell und nicht rein symbolisch mit den entstandenen Kosten zu belasten. Dies freilich unterbleibt; belastet werden die Nicht-Krisenverursacher. Man verlässt sich darauf, dass der begonnene Aufschwung irgendwann auch bei den kleinen Leuten ankommt. Dieses Spiel funktionierte aber schon im letzten Aufschwung nicht mehr. Zudem, selbsttragend ist das, was wir gegenwärtig in Deutschland an Aufschwung erleben, keineswegs. Vielleicht ist es nur die Verschnaufpause vor dem nächsten Sturm.

Notwendige Zukunftsinvestitionen und die Sicherstellung ihrer Finanzierbarkeit stehen nicht im Mittelpunkt der Finanzpolitik. Im Gegenteil. Es wird auf qualitativ hohem Niveau bis 2013 nicht das an Ausbau der formalen Kinderbetreuung geben, was im Rahmen des Barcelona-Prozesses eigentlich bereits 2010 hätte erreicht sein sollen, nämlich eine 35-prozentige Betreuungsquote der unter Dreijährigen. Auch die Bildungsrepublik Deutschland ist weit und breit nicht in Sicht. Die hektische Reformaktivität, die allenthalben entfaltet wird, soll lediglich verdecken, dass annähernd alle Bereiche – von Ganztagschulen, die den Namen nicht verdienen bis zu Hochschulen und Weiterbildung – unterfinanziert und mit zu wenig Personal ausgestattet sind. Auch um die Investitionen in das öffentliche Anlagevermögen ist es schlecht bestellt. Von wertschaffenden Investitionen kann aufs Ganze gesehen kaum noch die Rede

sein, eher von einer Deinvestitionspolitik. Sie liegt dort vor, wo Investitionen noch nicht einmal die Abschreibungen decken. Im EU-Vergleich zählt Deutschland schon seit Jahren zu den Niedriginvestitionsländern mit Quoten deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Besonders schlecht ist es um die kommunale Investitionskraft bestellt. Immer noch sind es nämlich die Kommunen, die den größten Teil der öffentlichen Investitionen tragen, dazu aber finanziell nicht mehr ausreichend in der Lage sind. Der kommunale Investitionsstau beläuft sich nach einer Difu-Studie aus dem Jahr 2008 auf eine Größenordnung von etwa 750 Mrd. €. Die beiden Konjunkturprogramme waren da nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Nun sind wieder Kürzungen, Streckungen, Verschiebungen angesagt, wobei Maßnahmen wie die Kürzung der Städtebauförderung die Investitionsmöglichkeiten zusätzlich schmälern und zwar investiv wie konsumtiv; beides gehört zusammen. Statt für die Zukunft vorzusorgen, sind wir dabei, ihr Fundament zu beschädigen.

Damit komme ich zum dritten Punkt. Eine zentrale Herausforderung betrifft die Stärkung der Binnenmarktkräfte, damit die breitere Fundierung des deutschen Wachstumsmodells. Doch die Finanzierungsbedingungen für eine Stärkung der Binnenökonomie durch Ausweitung des in Deutschland unterentwickelten öffentlichen Dienstleistungssektors und der öffentlichen Investitionen ver-

Abb. 4: **Entwicklung des staatlichen Nettogeldvermögens (konsolidiert) 1995 bis 2009 (2008)¹:**  
**Deutschland und ausgewählte Vergleichsländer**



1) Bei Österreich, Frankreich und den Niederlanden stammen die aktuellsten Daten aus 2008

Quelle: Eurostat Fin-St-Vermögensbilanz (Sektor Staat, Nettogeldvermögen, konsolidiert); update v. 21.7.2010; eigene Darstellung

schlechtern sich weiter. Der Anteil der Bundesausgaben am BIP soll von 13 auf 11 % abgesenkt werden: Von Ländern und Kommunen ist keine Kompensation zu erwarten, ganz im Gegenteil.

### Deutsche Finanzpolitik im internationalen Vergleich: Nachhaltigkeit geht anders

Der internationale Vergleich zeigt, dass eine geringe Abgaben- und Staatsquote keineswegs von ökonomischem Vorteil sein muss. Unter den aktuell in besonderem Maße krisengeschüttelten Ökonomien finden sich mit Spanien, Irland, den baltischen Ländern wie auch den USA überwiegend Länder mit nur rudimentärem Wohlfahrtsstaat und gemessen am EU- wie OECD-Durchschnitt geringen Steuern wie Staatsausgaben. Die herrschende Ökonomie glaubt, dies begünstige Wachstum und Beschäftigung. Irland und die baltischen Länder galten daher auch als Wachstumstiger und neoliberale Musterländer. Nun, da das Kartenhaus eingestürzt ist, wird der Blick auf eine andere Realität freigelegt.

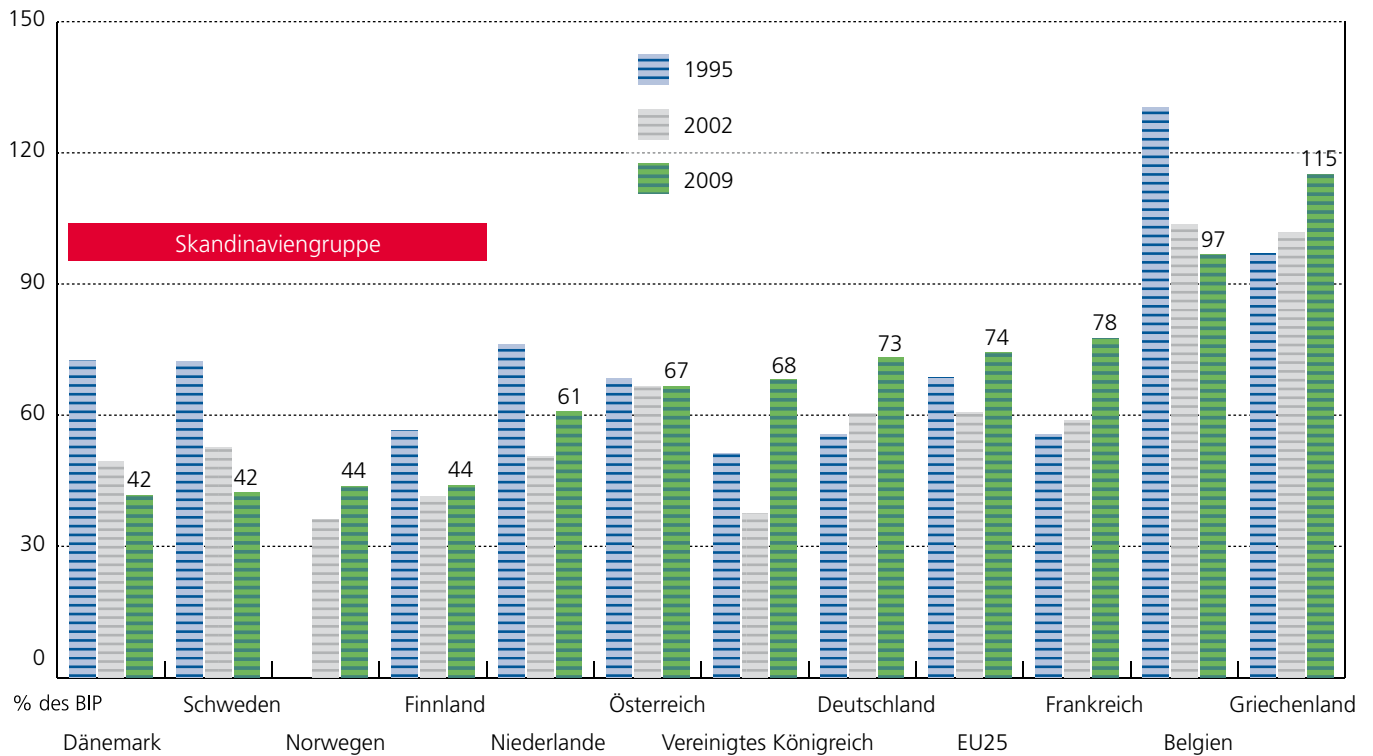
Mir geht es hier um die blinden Flecken des deutschen Diskurses. Konzentrieren will ich mich dabei auf die Länder,

die mit soliden öffentlichen Finanzen aufwarten können und auf dieser Basis nur einem vergleichsweise geringen Konsolidierungsbedarf gerecht werden müssen. Abgesehen vom Sonderfall Island gilt dies für die skandinavische Ländergruppe. Island wiederum unterscheidet sich im Umgang mit der Krise diametral von den anderen Ländern, die gerade so am Staatsbankrott vorbeigeschrammt sind. Der Konsolidierungspfad ist hart, aber ein Abbau oder gar Abriss des Wohlfahrtsstaates ist nicht in Sicht. Es werden turbokapitalistische Fehlentwicklungen korrigiert. Dass einige der Hauptverantwortlichen am Desaster aus Politik wie Bankenwelt vor Gericht stehen, gehört dazu. Vor allem aber wird die Krise genutzt, um die isländische Demokratie, ihre Regeln und Verfahren rund zu erneuern. Dies soll in eine neue Verfassung münden.

Betrachten wir die skandinavischen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft. Abbildung 3 stellt für sie, Deutschland und wichtige weitere Länder die Staatseinnahmenquote dem Haushaltssaldo in Prozent des BIP gegenüber. Da ein einzelnes Jahr nicht aussagekräftig ist, wird der Zeitraum von 1999 bis 2009 abgebildet. Was beinhaltet die Staatseinnahmenquote? Sie beinhaltet alle Staatseinnahmen, damit auch die Gewinnausschüttungen staatlicher Unternehmen auf der einen wie Privatisierungserlöse auf der anderen Seite. Wie ersichtlich, kombinierten



Abb. 5: **Bruttostaatsverschuldung ausgewählter europäischer Länder 1995, 2002 und 2009**

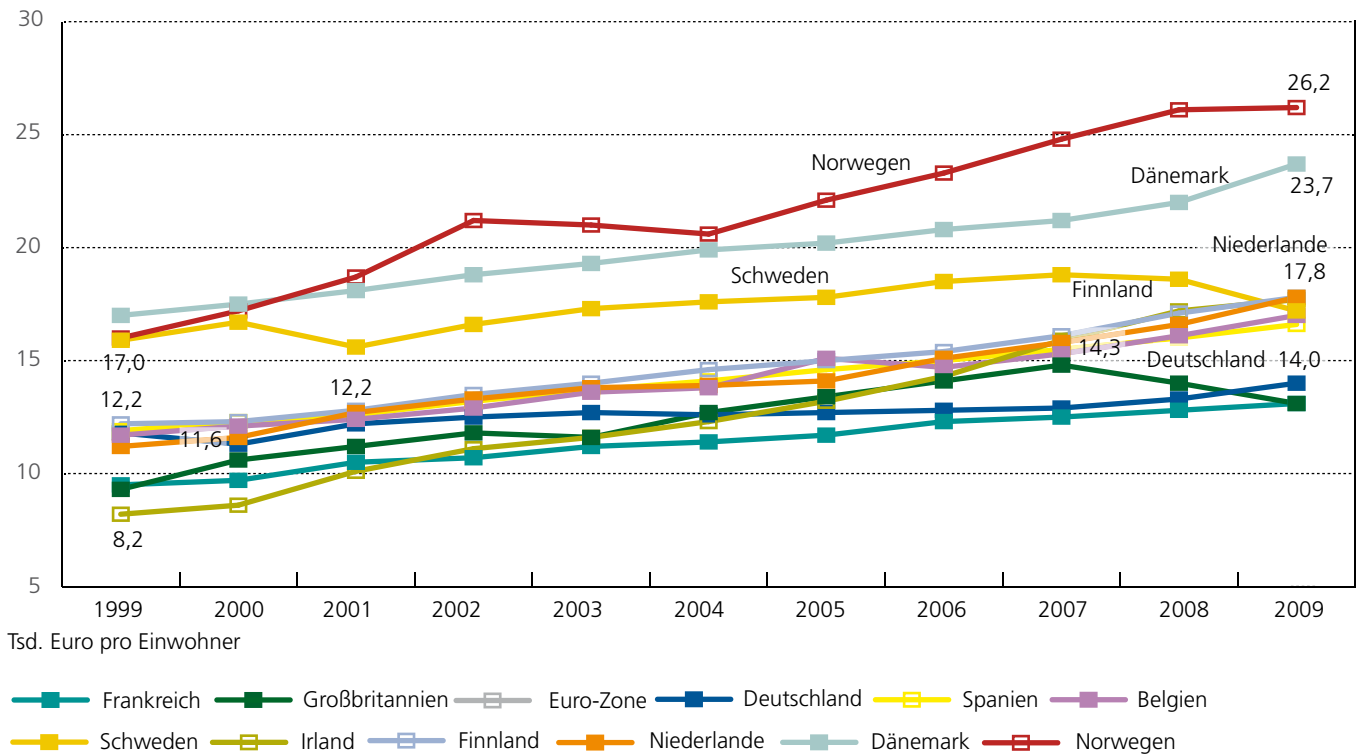


Quelle: Eurostat 2010, Bruttoschuld des Staates (Prozent des BIP), update 4.8.2010; eigene Darstellung

die skandinavischen Länder in der abgebildeten Dekade höchste Staatseinnahmenquoten mit positiven Haushalts-salden. Entsprechend moderat fiel 2009 ihr Haushalts-defizit aus. Bei einer Staatseinnahmenquote zwischen 53,1 % in Finnland und 55,7 % in Dänemark war der positive Überhang groß genug, um 2009 sogar noch unter der 3-Prozent-Grenze zu bleiben, die der EU-Stabilitäts-pakt als Regel vorgibt. Ganz anders die Situation in Großbritannien, Spanien und den USA. Bei allen Unter-schieden im Detail kombinierten diese Länder in der zu-rückliegenden Dekade vergleichsweise geringe Staatsein-nahmenquoten mit meist unausgeglichenen Haushalten. In der Krise stieg ihr Finanzierungsdefizit dramatisch auf über 11 % des BIP und erreichte damit das Vielfache des skandinavischen Durchschnitts. Frankreich, die Nieder-lande und Deutschland liegen dazwischen, ohne jedoch einen Block zu bilden. Deutschland ist geprägt durch einen stetigen Rückgang der Staatseinnahmenquote. Fort-dauernde Haushaltsdefizite waren die logische Folge. Im Jahr 2009 belief sich die Differenz zwischen der deut-schen und der schwedischen Staatseinnahmenquote auf rund 250 Milliarden €, d. h. mit der schwedischen Quote hätten die öffentlichen Haushalte über soviel mehr Geld verfügt. Keine Frage, damit könnten alle öffentlichen Finanzierungsbedarfe locker gedeckt und auch die Schul-denbremse eingehalten werden.

Die Finanzpolitik der skandinavischen Länder kann man sich als einen Dreiklang aus der Sicherung der Finanzier-barkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, der Schaffung von Spielräumen für neue und/oder unvorhersehbare Aus-gabenbedarfe und der Gewährleistung der dauerhaften Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen im Wege einer anti-zyklischen Finanzpolitik vorstellen. In guten Zeiten erzielt sie Haushaltsüberschüsse und baut daraus Finanzpolster so auf, dass davon in schlechten Zeiten gezehrt werden kann. Steuersenkungen sind im Rahmen dieser Philoso-phie auch für die politische Rechte kein prioritäres Ziel, sondern den anderen Zielen untergeordnet. Die deutsche Finanzpolitik ist seit den 80er Jahren genau konträr ange-legt. Steuersenkungen wurden zu einer Art Oberziel und Kreditaufnahmen als moralisch verwerflich dämonisiert. Nicht nur von den Marktradikalen wird private Geldaus-gabe der öffentlichen Geldausgabe grundsätzlich vorge-zogen. Dass Einnahme- und Ausgabengestaltung zusam-men gedacht werden, ist die Ausnahme. Eine Politik nicht nach inhaltlichen Zielen, sondern nach Kassenlage, ist das Ergebnis. Zwar wird die Fachpolitik nicht müde, ambiti-onierte Ziele zu formulieren. Sie bleiben jedoch Makulatur, weil keine Unterstützung durch die Finanzpolitik erfolgt. Das ist wie mit einer Computersoftware, die durch die Hardware nicht unterstützt wird. Es ist eine der Lebens-lügen deutscher Politik, wenn all das dann auch noch als

Abb. 6: Entwicklung der Staatsausgaben je Einwohner 1999 bis 2009



Quelle: Eurostat 2010; Tabelle Gov-a-main mit update v. 4.8.2010; eigene Darstellung

Ausweis von Realitätstauglichkeit geadelt wird. Schließlich wurde die Realität, an die man sich anpasst, vorab politisch geschaffen.

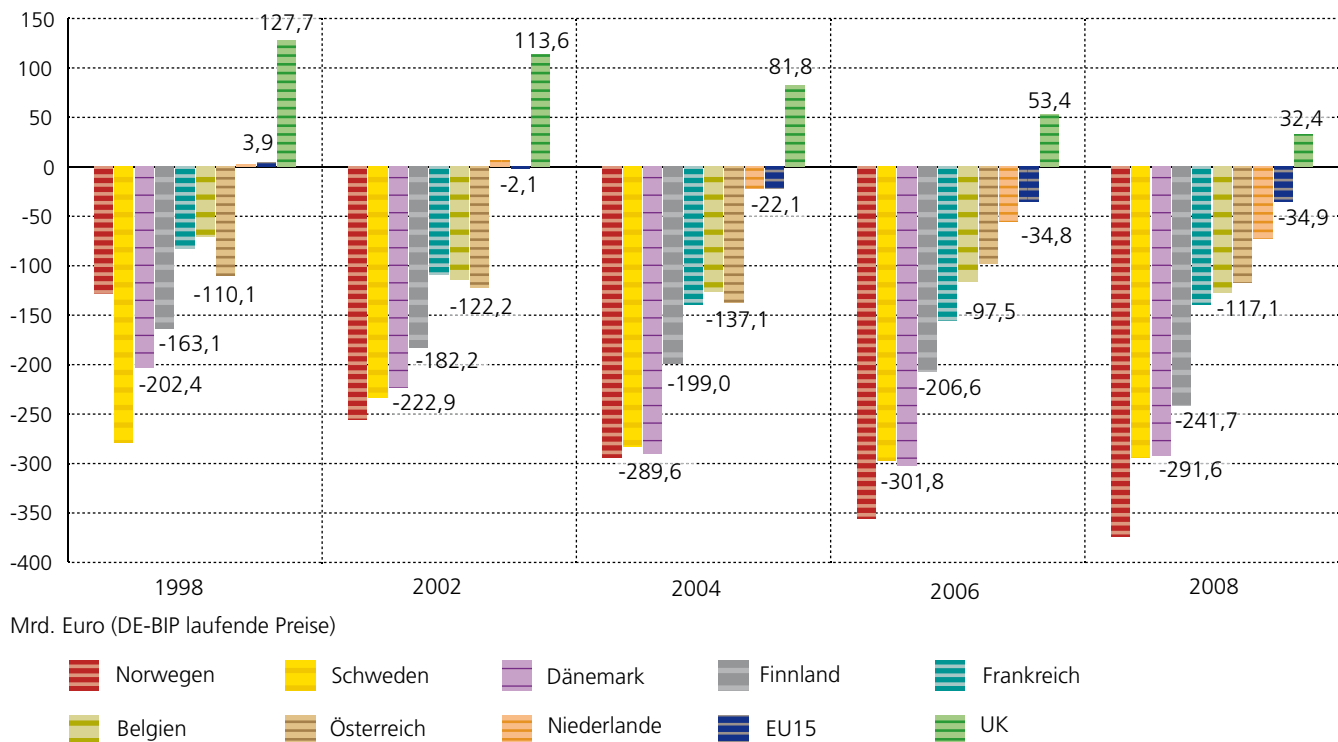
Bei dieser im Grunde altliberalen Philosophie von Finanzpolitik darf sich niemand wundern, dass Deutschland zum Beginn der Finanzkrise ohne Finanzpolster dastand. Nur bis Mitte der 70er Jahre verfügte die damalige Bundesrepublik Deutschland über ein staatliches Finanzvermögen, das die Summe der Verbindlichkeiten übertraf. Der Wechsel zu einer anti-keynesianischen Entstaatlichungspolitik verschlechterte die Geldvermögens-Bilanz fast stetig. Als das DDR-Volkvermögen übernommen wurde, gab es kurzfristig einen kräftigen Anstieg sowohl beim Nettoanlagevermögen wie bei der Geldvermögensbilanz. Die Privatisierungspolitik der Treuhänder hat davon nichts bewahrt. Bedient wurden private Aneignungsinteressen zu Lasten der Allgemeinheit. Trotz Aufbau Ost ging es in der Folge mit dem öffentlichen Finanz- und Anlagevermögen noch rasanter auf Talfahrt als in den 80er Jahren.

Nun werde ich in den Blick nehmen, wie sich Deutschland hier im europäischen Vergleich platziert. Abbildung 4 zeigt die Veränderungen im Zeitraum seit Mitte der 90er Jahre. 1995 war die Bilanz in Deutschland annähernd so wie in Schweden und günstiger als in Frankreich, Österreich,

den Niederlanden und Dänemark. 2009 (2008) stellt sich dies gänzlich anders dar. In Deutschland ist das Minus von knapp 30 auf 48 % des BIP angewachsen. Unter den Auswahländern ist dies der stärkste Anstieg. Den Niederlanden gelang demgegenüber eine annähernde Halbierung der Negativposition und den skandinavischen Ländern gar der Aufbau eines teilweise dicken Finanzpolsters.

Deutschland erfüllt anders als die skandinavischen Länder das 60-Prozent-Schuldenkriterium des EU-Stabilitätspaktes nicht. Ende 2010 dürfte der Schuldenstand bei 77 bis 78 % des BIP liegen. Ca. 12 Prozentpunkte gehen davon auf das Konto der Krisenbewältigung. Eine sozial gerechte Konsolidierungspolitik würde nach Wegen suchen und sie auch finden, um dieses Volumen an neuen Verbindlichkeiten den Verursachern der Krise in Rechnung zu stellen. Die Analyse des „Sparpakets“ ergab: Es gibt dazu keinen politischen Willen. Der öffentliche Diskurs wird mit der These geführt, wir würden sozial über unseren Verhältnissen leben, hätten also ein Ausgabenproblem. Daher setzt die Sparpolitik bei Kommunen, Ländern und dem Bund den Hebel just hier an. Rücken wir die deutschen Staatsausgaben in den europäischen Kontext, erhalten wir ein ganz anderes Bild. Dies gilt für die Staatsausgabenquote, für das Wachstum der Staatsausgaben und die Entwicklung der Pro-Kopf-Staatsausgaben. Da

Abb. 7: **Wachsende fiktive deutsche Staatsmindereinnahmen**



Quelle: Eurostat 2/2010 (total government revenue); eigene Darstellung

die Bevölkerung in Deutschland schrumpft, während sie in anderen Ländern wächst, stellt die Folie (vgl. Abb. 6) die Entwicklung der nominalen Ausgaben je Einwohner dar. 1999 lagen die öffentlichen Ausgaben je Einwohner in Deutschland mit 11,8 Tsd. € deutlich über dem Durchschnitt der Länder der Euro-Zone (9,9 Tsd. €); 10 Jahre später liegt Deutschland gleichauf. Bezogen auf die 11 Auswahlländer der Abbildung 6 ist festzuhalten: 1999 lag Deutschland auf Platz 6; 2009 nur noch auf Platz 9. Ihre Spitzenplätze behauptet haben die skandinavischen Länder; die Niederlande sind aufgestiegen und Spanien fiel wie Deutschland um 3 Plätze zurück. Wenn ich dies beziehe auf die Kinderbetreuung als Teil des Care-Themas, so geben skandinavische Länder hier im OECD-Vergleich am meisten aus. Für Bildung, Erziehung und Fürsorge sind es pro Kind unter 5 Jahren jährlich rund 10.000 €. Dabei dominieren die Care-Leistungen. Finnland gibt für diese Komponente jährlich über 7000 Kaufkrafteinheiten aus, Deutschland weniger als 900.

Ausgabenbedarfe werden bei uns seit Jahren abgewehrt mit dem Verweis auf die angebliche Nicht-Finanzierbarkeit. Zur Begründung verwiesen wurde auf die Globalisierung und den internationalen Wettbewerb. Sie schränke die Handlungsmöglichkeiten des National- wie Steuerstaates eben stark ein. Wäre das Argument richtig, müsste es

für alle offenen Volkswirtschaften gelten, die in einem starken internationalen Wettbewerb stehen. Abbildung 7 zeigt jedoch, dass eine politische Mär vorliegt. Auch in der gegenwärtigen Entwicklungsphase haben Nationalstaaten ausreichend Möglichkeiten, ein Abgabenaufkommen zu erzielen, das die Finanzierung eines hohen Niveaus wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erlaubt. Nur so erklärt es sich, dass Deutschland 1998 noch ein relativ höheres öffentliches Mittelaufkommen erzielte als die EU15 im Durchschnitt, 2008 aber rund 35 Mrd. € weniger. Die fiktive Aufkommenslücke zu den skandinavischen Ländern hat sich dabei nicht etwa gemindert, sondern ist gewachsen. Mit der Staatseinnahmenquote von Finnland hätte Deutschland 1998 ein Mehraufkommen von 163 Mrd. € erzielt. Bis 2008 stieg diese Differenz annähernd um die Hälfte auf 241,7 Mrd. €. Annähernd gleich stark stieg die in Relation zu Dänemark bestehende fiktive Aufkommenslücke. Zwar erzielt Deutschland immer noch relativ höhere Staatseinnahmen als Großbritannien; aber die fiktiven Mehreinnahmen sind auf ein Viertel des Niveaus von 1998 geschrumpft.

Wie wir also sehen, führen verschiedene Betrachtungsperspektiven immer wieder zu dem Befund: Deutschland hat ein Einnahmenproblem. Dieses Einnahmenproblem ist Ergebnis einer politischen Prioritätensetzung.



## Sparpolitik auf skandinavisch – die Beispiele von Dänemark und Finnland

### Dänemark: Steuerreform 2010 erzwingt Sparkurs

Auf Schweden als EU-Mitgliedsland will ich nicht näher eingehen. Selbst 2009 erfüllte das Land die europäischen Stabilitätsregeln. Die Auflage einer Konsolidierungsstrategie erübrigt sich damit. Ein Sparpaket befindet sich dagegen in Dänemark in der Umsetzung. Erforderlich wurde es weniger wegen der Wirtschafts- und Finanzkrise als wegen der Steuerreform 2010. Um die Senkung des Spitzensteuersatzes hatte es ein jahrelanges Ringen zwischen den Rasmussen-Minderheitsregierungen und der Dänischen Volkspartei (DF) unter Pia Kjaersgaard gegeben. Die dänischen Rechtspopulisten stützen im Parlament die seit 2001 amtierenden Mitte-Rechts-Regierungen.<sup>5</sup> Die Abkehr von der ehemals sehr liberalen dänischen Ausländer- und Migrationspolitik trägt ihre Handschrift. Allerdings greift es zu kurz, die Rechtspopulisten nur als ausländerfeindlich zu betrachten. Ihr Erfolg gründet auf der Verbindung einer äußerst restriktiven Ausländer- und Migrationspolitik mit gewissen sozialen Anliegen. Die Dänische Volkspartei gibt sich als Schutzmacht der kleinen Leute; der Abbau des Wohlfahrtsstaates steht nicht auf ihrem Programm. Lange verweigerten sie sich daher dem Plan von Konservativen und Liberalen auf Absenkung des maximalen Steuersatzes und des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer. Bis 2009 lag der maximale Steuersatz bei 63 % und der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer betrug 59 %.<sup>6</sup> Innerhalb der EU wie der OECD war dies der höchste Spitzensteuersatz. Seit 2010 hat nun Schweden den höchsten Spitzensteuersatz.

Die wesentlichen Änderungen durch die Steuerreform 2010 bestehen in Folgendem:<sup>7</sup>

- Der Spitzensteuersatz sinkt von 59 % auf 51,5 %, der maximale Steuersatz von 63 % auf 56,1 %.

5 Ministerpräsident ist Lars Løkke Rasmussen Sein Vorgänger hieß auch Rasmussen; nach den letzten Wahlen wechselte er als Generalsekretär an die Spitze der Nato.

6 Die 63 % beinhalteten neben der Einkommensteuer die Arbeitsmarktabgabe.

7 Quelle: *The Danish Ministry of Taxation (2009): Danish Tax Reform 2010. Paper to the OECD WP 2 meeting November 2009*


- Es gibt nur noch zwei Steuersätze. Jahreseinkommen bis ca. 55.000 € werden mit dem Steuersatz von 41 % belegt; darüber greift der Steuersatz von 51,5 %.
- Die Steuersenkung bewirkt ein Absinken der Abgabenquote um 1,5 BIP-Prozentpunkte von 48,2 % des BIP (2009) auf 46,7 % (2011). Das Aufkommen aus allein der Einkommensteuer soll dabei von 21,3 % auf 20,3 % (2011) fallen.
- Die Reform sieht eine Gegenfinanzierung durch Wegfall von Steuervergünstigungen, erhöhte Unternehmensbesteuerung und die Erhöhung indirekter Steuern vor. Diese Gegenfinanzierung wurde aber nicht zeitgleich mit der Steuersenkung in Kraft gesetzt; sondern kommt sukzessive ab 2013 bis 2019 zum Tragen.
- Die Erhöhung indirekter Steuern betrifft Abgaben, von denen man sich eine ökologische und gesundheitliche Lenkungswirkung erhofft. Das „Energie- und Gesundheitspaket“ der Steuerreform sieht neue wie höhere Steuern auf Energie, Abfall, Zucker, Fett (ungesättigte Fettsäuren) etc. vor. Im Jahr 2013 soll darauf ein Drittel der Gegenfinanzierung entfallen.

Die dänische Finanzpolitik wirkte in der Krise stärker expansiv als in Deutschland und praktiziert auch eine spätere Exit-Strategie. In Deutschland bewirkten auto-

Tab. 1: **Budgetausblick von Dänemark 2008 bis 2011 (Stand: August 2010)**

Eckpunkte der Finanzplanung	2008 (Ist)	2009 (Ist)	2010 (Soll)	2011 (Soll)
Mrd € (Kurs 1.9.2010)				
BIP (ab 2010: Prognose):	233,4	222,9	232,6	240,9
Staatsausgaben	118,8	128,0	134,2	136,1
Staatseinnahmen	126,7	121,5	123,5	125,5
Überschuss/Defizit	7,9	-6,5	-10,7	-10,6
Prozent des BIP				
Staatsausgaben	50,9	57,4	57,7	56,5
Staatseinnahmen	54,3	54,5	53,1	52,1
Überschuss/Defizit	3,4	-2,9	-4,6	-4,4

Quelle: Dänisches Finanzministerium Budget Outlook, August 2010, S. 93 (Annex); Prozentsätze eigene Berechnung



matische Stabilisatoren und die aufgelegten Konjunkturprogramme einen Anstieg der Staatsquote um weniger als 4 %, in Dänemark dagegen um knapp 7 %, siehe dazu den steilen Anstieg der Staatsausgaben pro Einwohner in Abbildung 6. Von 50,9 % im Jahr 2008 steigt die Staatsausgabenquote auf voraussichtlich 57,7 % im Jahr 2010. Nominal ergibt dies ein Plus bei den Staatsausgaben von knapp 13 %. Der für 2011 (vgl. Tab. 1) vorgesehene Zuwachs von noch einmal 1,4 % hält das Niveau von 2010 in 2011 real bei. Deutschland schaltet dagegen bereits 2010/11 auf eine Politik der neuerlichen Staatsausgabenkürzung um.

Nicht nur krisenbedingt, sondern auch wegen der Steuer senkung von 2010 bleiben die dänischen Staatseinnahmen deutlich unter dem Ausgabenpfad, so dass der Finanzierungssaldo von minus 2,9 % im Jahr 2009 auf 4,6 % in diesem Jahr und noch 4,4 % im kommenden Jahr ansteigt. Bis 2013 soll das Haushaltsdefizit wieder unter die 3-Prozentlinie des EU-Stabilitätspaktes gedrückt und bis 2016 eine schwarze Null erreicht sein. Dazu wurde im Frühjahr 2010 ein *Fiscal Consolidation Agreement* (Stand 5/2010) getroffen. Es beziffert den Konsolidierungsbedarf auf rund 3,2 Mrd. € (24 Mrd. DKK). Dieses Volumen soll überwiegend erbracht werden durch die Einnahmeverbesserungen, die zur Gegenfinanzierung der Steuerreform 2010 ab 2013 vorgesehen sind. Ausgabenseitig beinhaltet das Sparpaket vor allem folgende Maßnahmen:

- Halbierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 4 auf 2 Jahre.
- Einführung einer Obergrenze beim Kindergeld. 2009 war das Kindergeld noch um +3,4 % erhöht worden. Nun wurde eine Obergrenze pro Familie von 35.000 DKK (4.700 € p. a.) beschlossen.
- Rücknahme der vorgesehenen Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,8 % des BIP.
- Begrenzung der Staatszuschüsse für Freie Schulen. Sie sollen nur noch 85 % der Mittel staatlicher Schulen erhalten (vorgesehene Einsparung: rund 4,7 Mio €)
- Einrichtung eines Kontos zur freiwilligen Steuermehrzahlung als Regierungsantwort auf die Kritik an der Senkung des Spitzensteuersatzes.

Die Steuerreform mit ihrer Begünstigung oberer Einkommenschichten wurde von Kommunen und linker Opposition als unsozial und als Gefahr für den Wohlfahrtsstaat kritisiert. Dies nicht ohne Berechtigung. Konnten die Kommunen 2009 noch antizyklisch auf Expansion schalten, müssen sie im laufenden Jahr den Spardruck in Ausgaben-

kürzungen umsetzen.<sup>8</sup> In wichtigen Einzelbereichen wie etwa der Kinderbetreuung lässt das die hohen dänischen Qualitätsstandards nicht unberührt. Aus dem Blickwinkel der Erwartungen, die mit dem dänischen Wohlfahrtsstaat verknüpft sind, birgt die Politik also Risiken.

Zieht man einen Vergleich mit Deutschland, ergibt sich eine andere Beurteilung. Sowohl die Abgabenquote wie auch das Niveau öffentlicher Leistungen bleiben auf einem Niveau, das weit über dem liegt, was Deutschland sozialstaatlich je erreicht hat. Zwar ist die Halbierung der Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld auf zwei Jahre ein scharfer Eingriff. Die Wirkung allerdings ist eine andere als sie es in Deutschland wäre. Zum einen weil die Quote der Langzeitarbeitslosen in Deutschland immer noch sehr hoch, in Dänemark dagegen sehr niedrig ist. Zum anderen, weil das Grundsicherungsniveau viel höher liegt als in Deutschland und zum dritten, weil Arbeitslose anders als in Deutschland intensive individuelle Förderung erfahren. Im Ergebnis bleibt die Gruppe, die negativ betroffen ist, überschaubar. Dies ist auch das Muster bei der Kappung des Kindergeldes. Sparen verbindet sich hier mit bevölkerungs- und migrationspolitischen Zielen. Praktisch läuft die Kappung darauf hinaus, dass nur noch Eltern mit bis zu zwei Kindern das volle Kindergeld erhalten<sup>9</sup> Für sie ändert sich nichts. Negativ getroffen werden kinderreiche Familien. Da sich diese überproportional häufig bei Migranten aus nicht-westlichen Kulturkreisen finden, wird an diese Gruppe das Signal gesandt: zwei bis drei Kinder reichen. Bei all dem muss gesehen werden: Skandinavische Länder legen den Schwerpunkt auf Dienstleistungen, nicht auf Geldtransfers. Da jedoch Migrantenkinder aus nicht-westlichen Herkunftsländern in geringerem Umfang als andere Kinder öffentliche Betreuungseinrichtungen besuchen, soll die Kappung von Geldtransfers auch Anreize in Richtung höherer Besuchsquoten setzen.

Die dänische Konsolidierungsstrategie wird überformt von einem Plan „*Denmark 2020: Knowledge – Growth / Pro-*

---

8 Folgendes ist dabei zu beachten: Die dänischen Kommunen sind mehrheitlich links regiert. Mit wenigen Ausnahmen gilt dies für alle größeren Städte. Es gibt daher eine Frontstellung zwischen Minderheitsregierung und Kommunalvertretung.

9 Für Kinder bis zum Alter von 2 Jahren gab es 2008 ein Kindergeld von im Jahr rund 2 Tsd. € und 2010 von 2,28 Tsd. €. Der Betrag sinkt bei Kindern zwischen 3 und 6 Jahren auf 1,81 Tsd. € (2008: 1,72 Tsd. €) und bei Kindern von 7 bis 17 Jahren nochmals auf 1,42 Tsd. € (2008: 1,35 Tsd. €). Quelle: Skatteministeriet (Steuerministerium): [http://www.skm.dk/foreign/facts\\_and\\_figures/1600.htm](http://www.skm.dk/foreign/facts_and_figures/1600.htm); Euro-Umrechnung anhand des Kurses vom 1. September 2010



sperity – Welfare.“, den die Regierung im Februar 2010 vorlegte. Er führt den Vorläuferplan 2015 im Lichte der aktuellen Krisenerfahrung fort. 10 Globalziele benennt die Regierung und umreißt den Weg, wie sie glaubt, die Ziele erreichen zu können. Bei Wohlstand, Beschäftigung, Bildung, Lebenserwartung, Chancengleichheit, bei Freiheit, Sicherheit, dem Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen und auch bei der Integrationspolitik soll sich Dänemark unter den weltweit 5 bis 10 bestplatzierten Ländern finden. Der öffentliche Sektor soll weltweit einer der effizientesten mit gleichzeitig wenig Bürokratie sein und bei der Energieeffizienz strebt man gar einen Platz unter den drei weltweit erfolgreichsten Ländern an.<sup>10</sup> Die Mehrzahl der Ziele ist realistisch, da sie schon jetzt erreicht werden. Bei den ökologischen Zielen und der Vorbildrolle, die man auf dem Felde der Integrationspolitik anstrebt, ist jedoch Skepsis angebracht. Mit einer Ghettostrategie<sup>11</sup> will man Prozesse sozialer Exklusion wirksam bekämpfen und eine bessere soziale Durchmischung erreichen. Hier ist nicht der Ort, um die Strategie einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Es muss bei dem Hinweis bleiben, dass die dänische Regierung ihr Handeln an längerfristigen Plänen, die konkrete Ziele beinhalten, auszurichten und sich darüber zu legitimieren sucht. Immerhin, denn in Deutschland existiert, abgesehen vom Spar-Dogma, kein Plan Deutschland 2020, der die verschiedenen Politikfelder in einen Zusammenhang bringt.

Es heißt, Papier sei geduldig, doch skandinavischer Steueroptimismus hat einen realen Erfahrungshintergrund. Nicht wenige Ziele wurden tatsächlich erreicht. Ein unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit bedeutsames Beispiel stellt die Durchsetzung der 40-Prozent-Quote in den Verwaltungsräten börsennotierter Unternehmen in Norwegen dar. Der öffentliche Sektor war voranmarschiert. Binnen weniger Jahre musste der widerspenstige Privatsektor nachziehen. Dem einzelnen Unternehmen drohte bei Nichterfüllung die Auflösung. Ergebnis: Die Umsetzung verlief planmäßig; im September 2008 wurde Vollzug gemeldet. Unter bestimmten

Kontextbedingungen kann die Sache mit dem Primat der Politik über die Wirtschaft also durchaus funktionieren. Für Skandinavien gehört dies zu ihrem politischen Erfahrungshintergrund. Das staatliche Selbstbewusstsein ist entsprechend groß, ebenso das Vertrauen in die politische Steuerungsfähigkeit.

### Finland: Drei-Jahres-Brücke für die Kommunen und weitere Maßnahmen

Wer über Finnland redet, sollte zu Irland nicht schweigen. In den zurückliegenden Dekaden erwarben sich beide den Ruf, Wachstumstiger zu sein. Verfolgt haben sie dabei konträre Strategien. Das angelsächsisch geprägte Irland setzte als neoliberaler Musterknabe voll auf den Finanzmarktkapitalismus. Mit Niedrigststeuern und einem geringen Staatsanteil wurden Investoren angelockt und ein Immobilienboom entfacht. Ganz anders Finnland. Es generierte Wachstum und Beschäftigung sowohl über den Privat- wie den Staatssektor. Lange sah es so aus, als wären beide Wege tragfähig. Irland konnte etwas höhere Wachstumszahlen und einen schnelleren Abbau der Arbeitslosigkeit für sich verbuchen; Finnland bessere öffentliche Dienstleistungen und ein weit geringeres Maß an sozialer Ungleichheit. Die aktuelle Krise enthüllt nun eine andere Wahrheit. Der keltische Tiger ist abgestürzt, sein Wachstumsmodell erwies sich als brüchiges Kartenhaus. Ganz anders Finnland. Nach einem starken Wachstumseinbruch hat sich das Land bereits wieder gefangen.

Die Krisenbewältigungspolitik von Finnland weist zu Dänemark ebenso Parallelen wie deutliche Unterschiede auf. Verglichen mit Deutschland besteht eine geradezu konträre Ausrichtung. Im Zentrum davon steht der andere Umgang mit den Kommunen. Die beschriebene Einnahmeschwäche des Staates trifft in Deutschland nicht zuletzt die Kommunen. Die kommunale Selbstverwaltung wurde und wird schleichend ausgehöhlt. Sie lebt davon, dass für eigene Aufgabengestaltung ausreichend Ressourcen verfügbar sind. Dies aber gilt für immer mehr Kommunen nicht mehr. Selbst Pflichtaufgaben sind unterfinanziert, die kommunale Selbstverwaltung ist teilweise nur noch eine leere Rechtshülle. Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick auf den in Finnland so ganz anderen Regierungsumgang mit den Städten und Gemeinden als unterster Staatsebene. Statt Kommunen, wie in Deutschland praktiziert, mitten in der Krise durch neuerliche Steuersenkungen noch zusätzlich zu schwächen, hat die finnische Regierung ihre Gemeinden vor den Krisenauswirkungen wenigstens teilweise abgeschirmt. Im Frühjahr 2009 wurde

10 *The Danish Government (Hg.) (2010): „Denmark 2020: Knowledge – Growth / Prosperity – Welfare*, Kopenhagen, S. 11.

11 *„The Government will formulate a comprehensive ghetto strategy that acts in a targeted way to address the physical structures and resident composition in ghetto areas. It is to be easier to put together the most outdated flats and to tear down ‘black spots’. Marginalised residents and families must be offered targeted help both in respect to moving away from ghetto estates and to making a new start in a new place. At the same time, new resourceful residents must be attracted. More attractive leisure facilities and cultural opportunities must be established in deprived areas...“* (a.a.O., S. 29)



dazu zwischen Zentralregierung und kommunalen Spitzenverbänden eine Vereinbarung getroffen. Sie beinhaltet folgende Elemente:<sup>12</sup>

- **Befristete Veränderung der Steuerverteilung:** Der Kommunalanteil an der Körperschaftsteuer wird für die Dauer von 3 Jahren (2009 bis 2011) von 22,03 % auf 32,03 % angehoben. Die kommunalen Zusatzeinnahmen werden für 2009 mit 390 Mio. €, für 2010 mit 355 Mio. € und für 2011 mit 380 Mio. € angesetzt. Die Lücke, die dadurch im Budget der Zentralregierung entsteht, wird durch erhöhte Kreditaufnahmen geschlossen. Auf deutsche Verhältnisse übertragen, entspräche dies im laufenden Jahr etwa einem Betrag von 5,5 Mrd. €.
- **Entlastung von Sozialbeiträgen:** Nachdem Finnland in der Vergangenheit Sozialbeiträge hochgefahren hatte, sieht eine aktuelle Steuerreform ihre Abschaffung mit Gegenfinanzierung durch höhere (grüne) Steuern vor.<sup>13</sup> Temporär übernimmt die Zentralregierung die Sozialbeiträge. Der Entlastungseffekt wird von 2010 an auf 248 Mrd. € geschätzt.
- **Anhebung der Mindest- wie Höchstsätze bei der Grundsteuer:** Durch diese Maßnahme können die Gemeinden ihre Eigeneinnahmen steigern. Sollten alle Gemeindenvertretungen die neuen Obergrenzen ausschöpfen, würden sie Mehreinnahmen von insgesamt rund 900 Mio. € erzielen.

Das Maßnahmenpaket vom Frühjahr 2009 fällt nicht in die Kategorie der Symbolpolitik. Auf deutsche Verhältnisse übertragen käme es einer Entlastung der Kommunen von über 20 Mrd. € gleich. Die Regierung zeigt sich in einer 2010 vorgenommenen Auswertung zufrieden: Die Entlastungsmaßnahmen vom Frühjahr 2009 hätten sich als wirksam erwiesen. Als wesentliche Ergebnisse hebt sie hervor:<sup>14</sup>

- Kommunen sind von der Krise nicht so schwer getroffen wie befürchtet. Die Verschuldung ist im 1. Quartal 2010 nicht gewachsen.
- Die „Corporate Income Tax“ der Kommunen wächst gut. Die Steueraufkommenserwartungen für 2011 haben sich verbessert.

12 Darstellung nach der Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 25.3.2009

13 Zur Verteilungswirkung heißt es: „Tax increases are mainly targeted at business (EUR 515 million), but also at households to a certain extent (EUR 235 million)“ (a.a.O)

14 Ergebnisse vom Juni 2010 (Quelle Finanzministerium, Economic Bulletin 23.6.2010)

- Das Investitionsniveau der Kommunen ist hoch; die Ausgaben für den Kommunalservice wurden gesteigert.

Das Übereinkommen zwischen Kommunen und Zentralregierung beinhaltet als wesentlichen Baustein neben der Grundsteuererhöhung eine temporäre Lastenverschiebung von den Kommunen zum Zentralstaat. Aus der Budget-Planung der Regierung ergibt sich, dass in der Folge die Zentralregierung von 2009 bis 2012 ein Finanzierungsdefizit oberhalb der EU-Linie von 3 % übernimmt, während das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushaltes planmäßig schon ab 2011 wieder deutlich unter dieser Schwelle liegen soll. (Vgl. Tab 2) Grob gesagt lautet die Strategie dahinter: Stärkung der Steuerbasis. Neben der Erhöhung der Grundsteuer wurde mit Wirkung zum 30.6.2010 die Mehrwertsteuer von 22 auf 23 % angehoben. Erhöht wurden auch verschiedene Produktsteuern (u. a. die auf Soft-Drinks). Kalkuliert wird mit einem Mehraufkommen im einstelligen Mrd.-Bereich. Ausgabenkappungen sollen nur in einem geringen Umfang erfolgen: Ins Auge genommen ist ein Volumen zwischen 100 bis maximal 300 Mio. €. Im Ergebnis steigt die Steuer- und Abgabenquote um einen BIP-Prozentpunkt von 43,1 % (2008) auf 44,1 % (2012). Da in Dänemark die Steuerreform 2010 umgekehrt eine Absenkung von 48,3 % (2008) auf 46,7 % (2011) bedingt, die durch die ab 2013 in Kraft tretenden Steuererhöhungen nicht vollständig ausgeglichen wird, ist mit einer innerskandinavischen Konvergenzbewegung zu rechnen.

Auch die finnische Regierung arbeitet an einem Überbau. In der Leitstrategie „Finland 2020 – from thought to ac-

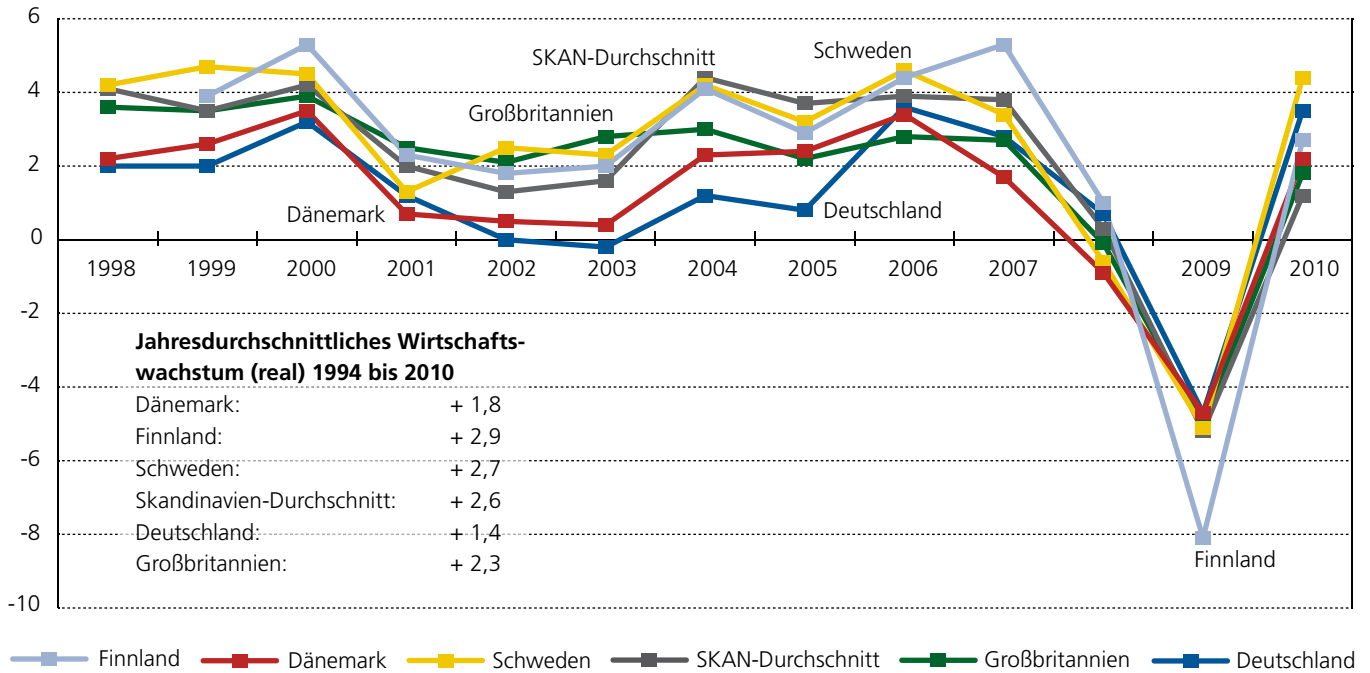
Tab. 2: **Budgetausblick von Finnland 2008 bis 2012 (Stand: August 2010)**

Eckpunkte der Finanzplanung	2008 (Ist)	2009 (Ist)	2010 (Soll)	2011 (Soll)	2012 (Soll)
Abgabenquote (% des BIP)	43,1	42,9	42,9	43,9	44,1
Staatsquote (% des BIP)	49,5	55,6	56,2	55,4	55,2
Überschuss/Defizit des Zentralstaates (% des BIP)	0,5	-5,1	-5,7	-4,2	-4,0
Überschuss/Defizit des Staates insgesamt (% des BIP)	4,1	-2,4	-3,2	-1,3	-0,9

Quelle: Finnisches Finanzministerium



Abb. 8: BIP-Wachstum (real) in Deutschland, Skandinavien und Großbritannien 1998 bis 2010<sup>1</sup>



Erläuterung: In den Skandinavien-Durchschnitt sind auch die Daten für Norwegen und Island eingeflossen

1) Die Daten des Vortrages wurden hier aktualisiert. Die Vortragsfolie umfasste den Zeitraum von 1997 bis 2009 ohne das für 2010 anhand der Quartalsdaten erwartete BIP-Wachstum.

Quelle: OECD; die Daten für 2009 und 2010 (voraussichtliches Wachstum) stammen aus Economic Outlook 88, Projektion vom November 2010; eigene Darstellung

tion. Final report by the Growth Initiative working group“, vom August 2010<sup>15</sup> werden jedoch anders als im Konzept von Dänemark 2020 keine sektoralen Ziele benannt. Das Oberthema der Kommissionsarbeit besteht in der Frage nach einer beschäftigungsorientierten Wachstums- und Wohlfahrtsstrategie, die die Wettbewerbsfähigkeit von Finnland sichert und sowohl im öffentlichen wie privaten Sektor weitere Fortschritte bei der Produktivität bringt. Bei nur einem abweichenden Votum spricht sich die Kommission für eine Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors durch Investitionen, erweiterte Wahlmöglichkeiten und ein besseres Qualitätsmanagement aus. Bildung, aber auch Wohlfahrtspolitik wird dabei begriffen als ein Instrument von Wachstumspolitik.

## Umsteuerung beim deutschen Wachstumsmodell nötig

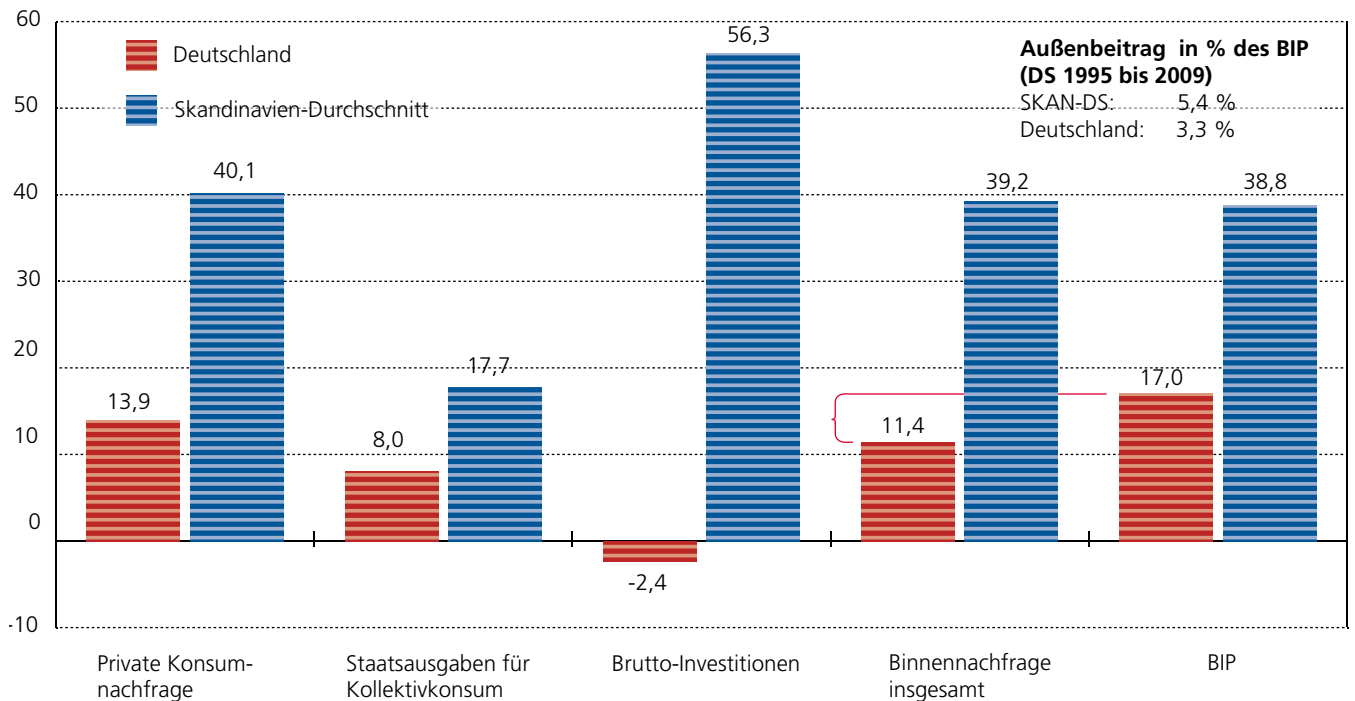
### Das deutsche Wachstumsmodell ist nicht nachhaltig

Der Siegeszug des Neoliberalismus mit seinen Deregulierungs- und Privatisierungsbotschaften hatte seinen Ausgangspunkt in den angelsächsischen Ländern. Dort nun findet sich auch das Epizentrum der Finanz- und Wirtschaftskrise. Nur den Irrglauben zu begraben, Märkte seien aus sich heraus effizient, greift zu kurz. Nicht nur das finanzmarktgetriebene angelsächsische Wachstumsmodell erwies sich als nicht tragfähig; auch das einseitig exportgetriebene deutsche Wachstumsmodell gehört auf den Prüfstand. Zwar fungiert Deutschland aktuell als Wachstumslokomotive. Dabei darf aber zweierlei nicht übersehen werden: Erstens basiert das kräftige Wachstum auf Faktoren, die ab 2011 zumindest teilweise wegbrechen;

15 Veröffentlicht vom Büro der Premierministerin (Publikation Nr. 13/2010)

16 Die Daten des Vortrages wurden hier aktualisiert. Die Vortragsfolie umfasste den Zeitraum von 1997 bis 2009 ohne das für 2010 anhand der Quartalsdaten erwartete BIP-Wachstum.

Abb. 9: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) 1995 bis 2009 und wichtiger binnenwirtschaftlicher Komponenten: Deutschland und der skandinavische Durchschnitt



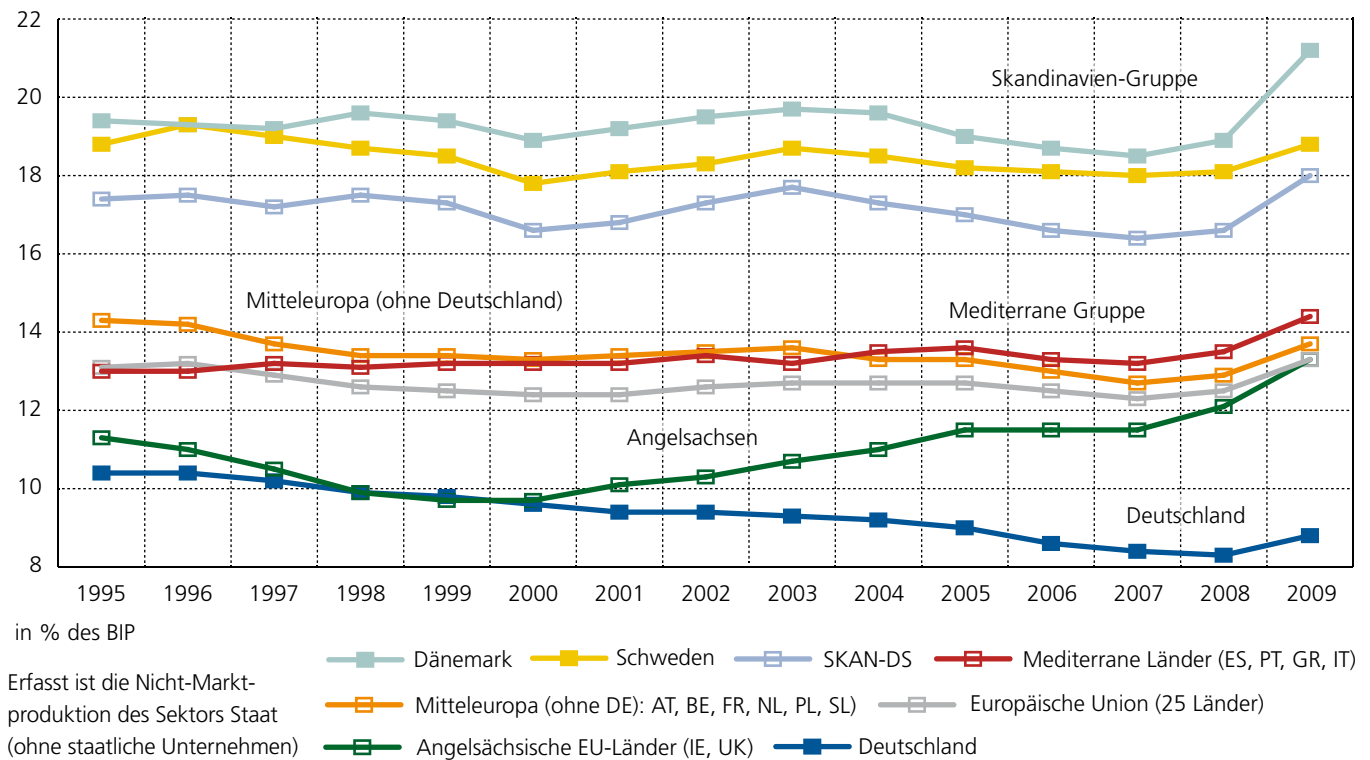
SKAN-DS: Skandinavien-Durchschnitt

Quelle: Eurostat Zeitreihen bis 8/2010 (VGR) und OECD 2010 (Economic Outlook); eigene Berechnung

dann nämlich laufen die von vielen Ländern aufgelegten Konjunkturprogramme aus und die in einigen Ländern – insbesondere Griechenland, Spanien, Portugal, Irland, Großbritannien – brachialen Kürzungen bei Investitionen und beim privaten wie öffentlichen Konsum entfalten Wirkung. Zweitens kommt der aktuelle Aufschwung bei den meisten Menschen gar nicht an. Deutschland ist weiter unterwegs auf dem vor einigen Jahren eingeschlagenen Pfad des Wachstums schlechter Arbeitsplätze. Die Kehrseite der Exportfixierung ist eben nicht nur eine schwache Binnenkonjunktur, sondern beinhaltet auch eine wachsende Polarisierung zwischen „guter“ und „schlechter“ Arbeit. Gemäß den Glaubenssätzen der in Deutschland tonangebenden Ökonomen müssten die skandinavischen Länder mit ihrem hohen Staatsanteil in der Vergangenheit geringere Wachstumsraten realisiert haben als Deutschland. Abbildung 8 zeigt: Das Gegenteil ist richtig. Von 1994 bis 2010 erreicht Deutschland ein jahresdurchschnittliches nominales Wirtschaftswachstum von nur 1,4 % gegenüber 1,8 % in Dänemark, 2,7 % in Schweden und 2,9 % in Finnland. Der skandinavische Durchschnitt – Norwegen und Island sind hier mitberücksichtigt – liegt mit 2,6 % auch über dem von Großbritannien. Bei real stagnierender Binnenkonjunktur wuchs dabei in Deutschland der Außenhandelsüberschuss stetig an. Ich will nicht einem Gleichgewicht von Importen und Exporten das Wort reden.

Gleichgewichte müssen dynamisch gesehen werden. D. h., man muss bei Ungleichgewichten rechtzeitig umsteuern und darf sie nicht noch zusätzlich befördern. Wenn der Leistungsbilanzüberschuss auf über 6 % des BIP ansteigt wie im Falle von Deutschland, bedeutet dies im Klartext: Hier werden auf Kosten der Nachbarn Überschüsse erwirtschaftet, während die Volkswirtschaft im Innern unter ihren Verhältnissen investiert und konsumiert. *Abbildung 9* macht diese Zusammenhänge deutlich. Dargestellt ist die Kumulation der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, der Binnennachfrage insgesamt und wichtiger binnenwirtschaftlicher Nachfragekomponenten für den Zeitraum von 1995 bis 2009. Im Durchschnitt dieser Jahre lag der skandinavische Außenbeitrag in Prozent des BIP sogar höher als in Deutschland. Während jedoch bei uns die Abhängigkeit vom Export bei schwach dahindümpelnder Binnennachfrage weiter wuchs, hat in Skandinavien die Binnennachfrage im Gleichschritt mit dem BIP zugelegt. In Deutschland ist nicht nur der schwache Zuwachs beim Privatkonsum, auf den in der öffentlichen Debatte primär abgehoben wird, ein Problem. Viel gravierender ist das Minuswachstum bei den öffentlichen und privaten Investitionen. Wir sind dabei, am Fundament zukünftigen Wohlstands zu sägen. In Skandinavien wird es gestärkt. Der Zuwachs von über 56 % bei den Brutto-Investitionen ist ein Ausdruck davon. Auch der Zuwachs bei den Staats-

Abb. 10: Bruttowertschöpfung des Staates 1995 bis 2009: Deutscher Sonderweg im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat 2010; Tabelle gov\_a\_main (Aktualisierung vom 4. 8.2010); eigene Berechnung

ausgaben für Kollektivkonsum fällt mit 17,7 % immerhin noch mehr als doppelt so hoch aus wie in Deutschland. Die extreme Schiefelage im deutschen Wachstumsmodell kann mit der herrschenden Politik nicht erfolgreich angegangen werden. Insbesondere wird der Versuch scheitern, die öffentlichen Investitionen bei real schrumpfenden Staatsausgaben anzuheben. Etwa, indem mit haushälterischen Investitionsquoten gearbeitet wird. Wenn die Bemessungsgrundlage schrumpft, dann sinkt auch der Gegenwert einer auf den Haushalt bezogenen Quote. Und wenn der komplementäre Staatskonsum wegfällt, dann werden in vielen Bereichen nur noch leere Hüllen, aber keine nachhaltigen Werte geschaffen. Die Vorstellung, Ausgaben für Anlagegüter seien „gute“ und Ausgaben für öffentliches Personal „schlechte“ Staatsausgaben verkennet diese Zusammenhänge.

15 Jahren dynamischer Wachstumsentwicklung im Rahmen eines tragfähigen, stark auf Investitionen begründeten Wachstumsmodells in Skandinavien, steht in

Deutschland also ein Wachstumsmodell gegenüber, das die Potentiale des Landes nur unzureichend nutzt.

Dabei verdient Beachtung, dass der skandinavische Raum zugleich auch ein Gegenmodell zu den Ländern offeriert, die auf der Basis starker Ungleichheitszunahme – die USA sind an erster Stelle zu nennen – spekulative Scheinblüten organisiert haben. Massive öffentliche und massive private Verschuldung greifen in den USA ineinander. Der finanzmarktgetriebene Kapitalismus hat aber keine Werte geschaffen, sondern sie und die von ihm selbst geschaffenen Risiken nur umverteilt: Die Werte in die Taschen einer kleinen Gruppe von Reichen und Superreichen, die Risiken breit gestreut über scheinbar innovative Finanzprodukte. Die realen Einkommensverluste der US-amerikanischen Mittelschicht als Folge der Konzentrierung wachsender Einkommens- und Vermögensanteile bei einer parasitären Schicht an der Spitze wurden bei dem Umverteilungsspiel elegant kaschiert, indem man Kreditfinanzierung in unverantwortlicher Weise erleichterte. Die Botschaft lautete: Ihr könnt euer Konsumniveau halten; könnt euch Eigenheime ohne Eigenkapital leisten. Alles über Kredit. Das funktioniert in den USA so nun nicht mehr, aber von der Ideologie dahinter wollen viele Amerikaner nicht lassen. Kapitalismus ist für das rechte Amerika eine Religion, die mit Inbrunst verteidigt wird.

17 Die Daten des Vortrages wurden hier aktualisiert. Die Vortragsfolie umfasste den Zeitraum von 1997 bis 2009 ohne das für 2010 anhand der Quartalsdaten erwartete BIP-Wachstum.



Die Schieflage im deutschen Wachstumsmodell hat der Ungleichheitsentwicklung ebenfalls einen enormen Schub versetzt. Mit Lohnzurückhaltung hat dies ebenso zu tun wie mit dem Leitbild des Gewährleistungsstaates, dem die Politik seit den 90er Jahren anhängt. Der Staat soll kein Wirtschaftsakteur sein, soll möglichst wenig selbst leisten und nur noch gewährleisten, dass bestimmte Leistungen von Dritten erbracht werden. Dass sich Deutschland hier einem Sonderweg verschrieben hat, macht Abbildung 10 deutlich. Die Bruttowertschöpfung des deutschen Staates ist die niedrigste unter 30 Ländern in der europäischen Gemeinschaft. Selbst in der Schweiz leistet der Staat mehr. Die Schweizer Quote schwankt um den Wert von 10 % herum; sie liegt heute auf dem deutschen Niveau von Ende der 90er Jahre. Mehr noch als andere Staaten hat sich Deutschland dem zweifelhaften Ideal eines Magerstaates verschrieben und ist dabei, die Fehlentwicklung weiter voranzutreiben. Aus der Gruppe mitteleuropäischer Länder haben wir uns dabei verabschiedet und einen Pfad auch unterhalb der EU25 eingeschlagen. Ohne einen finanzpolitischen Paradigmenwechsel wird insbesondere die Diskrepanz zu den skandinavischen Ländern zukünftig noch größer werden.

### Pflege als öffentliches Bedarfsweld

Dabei könnte Deutschland vom skandinavischen Weg viel lernen. Das dort besser ausbalancierte Wachstumsmodell bedingt eine auch bessere Beschäftigungsentwicklung mit weniger Armut und Ungleichheit. Wesentlich dafür ist der andere Pfad in die Dienstleistungsökonomie. Sie vor allem ist in Deutschland Treiber von Niedrigentlohnung, von Prekarisierung und schlechten Arbeitsbedingungen. Damit komme ich zu dem für Frauen in besonderem Maße relevanten Bereich der Care-Ökonomie. Sie spielt in allen skandinavischen Ländern für den Binnenmarkt eine große Rolle. Hätten wir die Beschäftigungsstruktur von Dänemark oder von Norwegen, dann hätten wir im produzierenden Gewerbe einige hunderttausend Arbeitsplätze weniger, im Tertiären Sektor aber über 5 Mio. Arbeitsplätze mehr. Der Hauptklärungsfaktor für das damit auch insgesamt viel höhere Arbeitsplatzniveau liegt nicht bei privaten resp. marktnahen Dienstleistungen. Entscheidend sind die öffentlichen Dienstleistungen von Bildung über Kultur bis zu Gesundheit, Pflege, Fürsorge. Das skandinavische Beschäftigungswachstum der zurückliegenden Dekade wurde sowohl vom öffentlichen wie privaten Sektor getragen. Lediglich in Schweden stagnierte die öffentliche Beschäftigung. Dies aber auf einem hohen Niveau, während Deutschland schon Mitte der 90er

Jahre einen im internationalen Vergleich sehr kleinen öffentlichen Sektor hatte. Statt eine bedarfsorientierte Personalpolitik mit Personalausweitungen bei bürgernahen Dienstleistungen und Personalabbau im engeren Verwaltungsbereich zu betreiben, wurden im Saldo bis 2009 jahresdurchschnittlich 1,2 % der Arbeitsplätze vernichtet. Zwar stieg die Erwerbstätigenzahl gesamtwirtschaftlich um jährlich 0,6 %. Dies entpuppt sich freilich als Scheinwachstum, sobald die Entwicklung vollzeitäquivalenter Beschäftigung in den Blick genommen wird. Ganz anders in den skandinavischen Ländern. Dort gab es einen echten Beschäftigungszuwachs. In Dänemark etwa wuchs die vollzeitäquivalente Arbeitnehmerbeschäftigung um jahresdurchschnittlich 0,4 %; in Deutschland ging sie um 0,3 % zurück.<sup>18</sup>

Dänemark und Norwegen sind im Primär- wie Sekundärsektor durch sehr unterschiedliche Strukturen geprägt. Sie treffen sich jedoch bei den staatsnahen resp. öffentlichen Dienstleistungen. Diese sind gemäß dem gesellschaftlichen Bedarf ausgebaut, was zu einem hohen Maß an Parallelen führt. So erreicht die fiktive Beschäftigungslücke von Deutschland bei Bildung 866 Tsd. fehlende Arbeitsplätze, wenn die Arbeitnehmerdichteziffer<sup>19</sup> von Dänemark herangezogen und 887 Tsd. fehlende Arbeitsplätze, wenn die Erwerbstätigendichteziffer von Norwegen herangezogen wird. In der Care-Ökonomie resp. den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales ist die fiktive deutsche Arbeitsplatzlücke am größten. In Relation zu Dänemark belief sie sich 2008 auf 3,5 Mio. Arbeitsplätze. So viel mehr an Arbeitnehmer/innen wären mit der dänischen Dichteziffer in diesem Bereich beschäftigt gewesen, dies zu über 95 % im öffentlichen Sektor, in der Regel bei Kommunen. Während in Deutschland sowohl bei der Kinderbetreuung wie im Altenpflegebereich Teilzeitarbeit dominiert, sind in Dänemark bei öffentlichen Arbeitgebern annähernd 9 von 10 Care-Arbeitsplätzen Vollzeitstellen; im kleinen Privatsektor ist die Teilzeitquote doppelt so hoch.<sup>20</sup> Mit Blick auf die aktuelle Krise verdient Erwäh-

18 Näheres siehe Heintze, Cornelia (2010): Das skandinavische Vorbild. Zur Rolle des Staates als Arbeitgeber, in: Vorgänge 49. Jg, 3/2010: S. 50 – 61 (Online-Publikation: [http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/101116\\_skan\\_beschaeftigungsvorbild\\_heintze\\_in\\_vorgaenge\\_2010.pdf](http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/101116_skan_beschaeftigungsvorbild_heintze_in_vorgaenge_2010.pdf))

19 Beschäftigte pro 1000 Einwohner.

20 Für Details vgl. Heintze, Cornelia (2009): Ausbau öffentlicher und gesellschaftsnaher Dienstleistungen als Teil einer binnenmarktorientierten Vollbeschäftigungsstrategie, Ausarbeitung im Auftrag von Ver.di, September 2009, 86 S., Onlinepublikation unter: <http://sozialpolitik.verdi.de/arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-in-der-krise/data/Handout-Heintze-DL-gesell-nah-als-VB-Strategie.pdf>





nung, dass die dänischen öffentlichen Arbeitgeber in der Krise – dies gegenläufig zu privaten Arbeitgebern – die Beschäftigung im Care-Sektor ausgeweitet haben. Die Zahl der öffentlich Beschäftigten stieg von 318.038 in 2008 auf 328.680 in 2009. Auf 1000 Einwohner beschäftigte der dänische Staat damit im Jahr 2009 59,6 Mitarbeiter/innen allein im Bereich von sozialen und pflegerischen Dienstleistungen. Im öffentlichen Dienst von Deutschland gab es 2009 für alle öffentlichen Aufgaben zusammen von der Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit, der Rechtspflege, des Steuer- und Finanzwesens über Bildung und Kultur bis zum Sozialversicherungswesen mit nur 55,4 Beschäftigten auf 1000 Einwohner weit weniger Personal. Und dieses wenige Personal, das – siehe das Sparpaket 2010 – zukünftig noch weiter ausgedünnt werden soll, wird zu annähernd einem Drittel nur in Teilzeit beschäftigt mit einem zugleich wachsenden Anteil lediglich befristeter Beschäftigungsverhältnisse.

Auf das Teil-Segment „**Hilfs- und Pflegeleistungen für Ältere**“ der Care-Ökonomie will ich einen näheren Blick werfen. Einen Wettbewerb um das weltweit beste Betreuungssystem für ältere Menschen würden die Skandinavier unter sich ausmachen. Dies gilt für Umfang und Intensität der Leistungen, die Realisierung gleichen Zugangs für alle unabhängig von Einkommen und Bildung, die Mitentscheidungsrechte der Nutzer/innen, die Dienstleistungsqualität und auch die Arbeitsbedingungen. Will man den Unterschied zwischen einem Zwei- bis Drei-Sterne-Sozialstaat und einem Vier- bis Fünf-Sterne-Wohlfahrtsstaat konkret fassen, bietet sich kein Bereich besser an. Zwar liegt der Anteil von über 65-jährigen an der Bevölkerung in Deutschland deutlich höher als in jedem nordisch-skandinavischen Land. Die Pflege- und Hilfsleistungen, die den Älteren in Deutschland zur Verfügung stehen, werden jedoch von denen in Skandinavien weit in den Schatten gestellt. Adressaten für die Erbringung von Unterstützungs- und Pflegeleistungen sind in Deutschland in erster Linie die Angehörigen. In der Praxis sind dies zu 80 % Frauen, ohne dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bislang Thema wäre. Die Leistungen des formellen Pflegesystems sind vergleichsweise bescheiden. Ebenso wie bei Gesundheit gibt es ein Zweiklassensystem aus gesetzlichen und privaten Pflegekassen. Die Kassen beteiligen sich im Sinne eines Teilkaskoverfahrens dort an den Kosten, wo ihr eigener medizinischer Dienst Pflegebedürftigkeit einer bestimmten Stufe anerkannt hat. Die Struktur der professionellen Leistungserbringer ist im ambulanten wie stationären Bereich durch große Unterschiede bei der Pflegequalität und ein hohes Maß an Intransparenz geprägt. Bis heute existiert keine funktionierende Qualitätssicherung. Es sind die Anbieter und Kostenträger selbst,

die im deutschen System die Kriterien festlegen, nach denen sie kontrolliert werden. Bei diesen Gegebenheiten kann es kaum überraschen, dass ein wachsender Teil der Anbieter Pflege als kommerzielles Geschäftsfeld betreibt. Lag der Anteil privat-gewerblicher Anbieter 1999 im ambulanten Bereich bei einem Drittel, erreicht er heute annähernd 50 %. Öffentliche Anbieter existieren im ambulanten Bereich kaum und sind im stationären Bereich auf einen Marktanteil von unter 7 % gefallen. Wo mit Pflege Rendite gemacht werden kann, tritt folgende Logik in Kraft: Entweder sind die Preise so hoch, dass schon mittlere Einkommenschichten von der Nutzung faktisch ausgeschlossen sind oder es wird zulasten von Personal und/oder den Pflegebedürftigen gespart.

Das Vertrauen der Bevölkerung in dieses zwischen Familie und Markt angesiedelte Selbstverwaltungssystem ist nicht hoch. Eine Allensbach-Umfrage von 2009 im Auftrag der privaten Marseille-Kliniken ergab: 75 % fürchten, im Pflegefall nicht ausreichend versorgt zu sein und zwei Drittel kritisieren, die Politik tue zu wenig für die Sicherung guter Pflege im Alter.<sup>21</sup> Tabelle 3 stellt im Vergleich zu Skandinavien einige Kennzahlen zusammen. Wie sie zeigt, liegt der Anteil der ab 65-jährigen, die professionelle ambulante Leistungen erhalten, in den skandinavischen Ländern vielfach so hoch wie in Deutschland. Dahinter steht nicht nur, dass Leistungserbringung durch Familienangehörige eine weit geringere Rolle spielt. Es kommen andere Faktoren hinzu. So setzt die Inanspruchnahme von Leistungen anders als in Deutschland nicht voraus, dass Pflegebedürftigkeit im medizinischen Sinne besteht. Die Grundphilosophie ist eine andere. Ältere Menschen sollen die Unterstützung erhalten, die sie benötigen, um möglichst lange selbstbestimmt zu leben und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Rechtsansprüche bestehen deshalb nicht nur auf die Gewährung pflegerischer Leistungen, sondern auch auf Alltagsunterstützungen unterschiedlicher Art sowie die Kombination von beidem. Wer als älterer Mensch in Deutschland lediglich gewisse Unterstützungsleistungen benötigt, um seinen Alltag zu bewältigen und am gesellschaftlichen Leben weiter teilnehmen zu können, verfügt über keine derartigen Rechtsansprüche. Dort, wo Familienangehörige nicht zur Stelle sind und die finanziellen Möglichkeiten einen Einkauf von Markt-Leistungen ausschließen, hängt es am Wohnort, ob Vereine oder die Kommune Unterstützung leisten. Im skandinavischen Wohlfahrtsstaat spielt das Prinzip „Niemand darf auf der Strecke bleiben“ dagegen über den

21 Dtsch Ärztebl 2009; 106(43): A-2119 / B-1819 / C-1779

Tab. 3: Ausgewählte Kennzahlen der Pflegesysteme im deutsch-skandinavischen Vergleich

Merkmale	DE		DK	FI	IS	NO <sup>1)</sup>	SE
	1999	2007	2009	2007/08	2009	2008	2008/09
Ab 65-jährige, die professionelle ambulante Pflege und Alltags-Unterstützung erhalten (%)	2,8	2,8	17,6		20,3	27,3	11,9
Ab 65-jährige, die stationäre Pflege erhalten (%)	4,1	4,1	8,4		8	rd. 8,8	5,6
Ab 75-jährige, die vom ambulanten Altenservice erreicht werden (%)		5,5	65	rd. 11			
Anteil öffentlicher Heimträger (%)	11	6,9	> 95	87	K. A.		> 80
Ganzheitliche Konzepte von Prävention über Aktivierung und Alltagsunterstützung bis zur klassischen Pflege	Nein	Nein	Ja	Teils	K. A.	Teils	Teils
Personalschlüssel <sup>2)</sup>	Nein/ K. A.	Nein/ K. A.	Ja/ K. A.	Heime: 0,52 VZÄ: 1	K. A.	Ambulant: 0,58 VZÄ: 1	K. A.

1) In Norwegen liegt das reguläre Renteneintrittsalter bei 67 Jahren. Die Pflegestatistik ist daran ausgerichtet.

2) In Deutschland gibt es für Personalschlüssel bundesweit keine gesetzlichen Vorgaben. Ob auf Landesebene einzelne Heimgesetze verbindliche Vorgaben formulieren, entzieht sich der Kenntnis der Verfasserin. Die Angaben zu Finnland (Heime) betreffen den Standard, die zu Norwegen den rechnerischen Personalschlüssel.

**Legende:** DE = Deutschland, DK = Dänemark; FI = Finnland; IS = Island; NO = Norwegen; SE = Schweden;

VZÄ = Vollzeitäquivalent Beschäftigte; K.A. = Keine Angabe

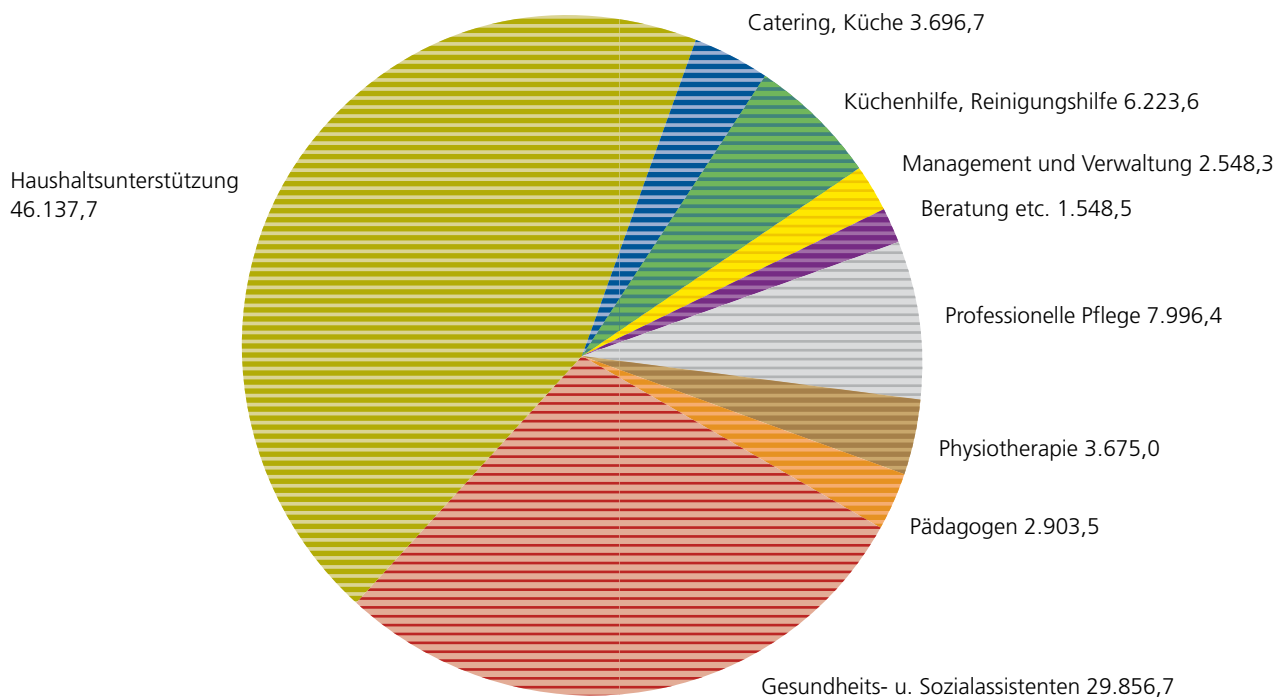
**Quellen:** Deutschland: Statistisches Bundesamt (2009), Pflegestatistik 2007 und Bevölkerungsstatistik; Dänemark: Gesetz über Soziale Dienstleistungen und Statistics Denmark (Datenbestände der Codes BEF, FORHJBE1; RESI0151005, AED06 50558 und MH11476686); Finnland: *Ministry of Social Affairs and Health (2008): National Framework for High Quality Services for older people*, Helsinki; Island: *Iceland Statistics* (Tabellen mit Code HEI0); Norwegen: *Statistics Norway, Nursing and Social Care Services* (IPLOS-Register); Schweden: *Social Service Act, Serviges officiella statistik, Äldre och personer med funktionsnedsättning* (März 2010)

gesamten Lebenszyklus hinweg eine tragende Rolle. Im Altenservicebereich ist es am konsequentesten in Norwegen und Dänemark verwirklicht, während Finnland umgekehrt noch deutliche Defizite aufweist. Dänische Kommunen sind rechtlich verpflichtet, allen Ab-75-jährigen, die nicht betreut wohnen und auch keine ambulanten Leistungen erhalten, mindestens zweimal im Jahr ein Angebot für einen präventiven Hausbesuch zu unterbreiten. Die Bürger können dazu Ja oder Nein sagen. Im Schnitt sagen rund ein Drittel Ja, wobei die Annahmquote bei Frauen höher liegt als bei Männern.

Pflege ist mittlerweile auch in Deutschland eines der Top-Themen. Die Beschäftigungsrelevanz der Branche einschließlich des angeblich bald drohenden Fachkräftemangels ist bei der Debatte ein wichtiger Aspekt, dies mit Blick auf den wachsenden Anteil älterer, damit auch pflegebedürftiger Menschen. Oft wird der Eindruck erweckt, der

marktförmige Weg erweise sich in besonderer Weise als Job-Motor. Im Vergleich zu traditionell-patriarchalischen Gesellschaften, die die Dienstleistungen nicht professionalisiert und ins Erwerbssystem überführt haben, gilt dies. Bezogen auf die öffentlich organisierte skandinavische Altenfürsorge mit ihrer großen Reichweite und Leistungsdichte gilt das Gegenteil. Das skandinavische System erschließt Job-Potentiale, die im zwischen Familie und Markt angesiedelten deutschen Selbstverwaltungssystem brach liegen. Legt man die vom Statistischen Bundesamt nur geschätzten – Statistiken existieren nicht – rechnerischen Vollzeitkräfte zugrunde, gab es 2007 (letzte Erhebung) in Deutschland auf 1000 Ältere ab 65 Jahren nur 40 besetzte Stellen gegenüber 117 in Dänemark (ohne Privatsektor) und 193 in Norwegen (öffentlicher und privater Sektor). Dass die Beschäftigtenzahlen nicht nur wegen der wachsenden Zahl von Bürger/innen im Rentenalter, sondern mehr noch wegen des steigenden Anteils von

Abb. 11: Rechnerische Vollzeitkräfte 2009 im kommunalen dänischen Altenservice: 104.586,4



Gesamtsummen der rechnerischen Vollzeitkräfte 2009 im kommunalen dänischen Altenservice: 104.586,4

Quelle: Statistics Denmark 2010, Staff in measures for elderly people, full-time employees (Tabelle mit Code RES10)

Menschen höheren Alters und auch wegen der Ausweitung von Leistungen gewachsen sind, tritt in Norwegen am stärksten zutage. 1994 gab es auf 1000 Ältere ab 67 Jahren 110 rechnerische Vollzeit-Altenservicekräfte und 2008 nach den vorläufigen Zahlen 197. Dahinter steht eine starke Zunahme der Bevölkerung über 80 Jahren, nicht aber der Bevölkerung über 67 Jahren. Diese Strukturverschiebung ließ die Nutzerquote und das Gewicht der Pflege im ambulanten Bereich ebenso wachsen wie die zeitliche Inanspruchnahme. 1995 kamen auf einen Nutzer 0,39 rechnerische Vollzeitkräfte, 2008 aber 0,58. Wie breit gespannt die Berufe sind, die im Altenservicebereich Einsatz finden, zeigt Abbildung 11 für die dänischen Kommunen. Gegenüber 2000 gibt es eine nicht unerhebliche Verschiebung: Bei klassischen Altenpflegern ist ein Rückgang um ein gutes Drittel zu verzeichnen. Gegenläufig sind heute 60 % mehr Physiotherapeuten und fast dreimal soviel Pädagogen im Einsatz wie noch im Jahr 2000. Diese Veränderung deutet darauf hin, dass an die Stelle passiver Pflege vermehrt Maßnahmen der körperlichen und seelischen Aktivierung treten.

Ich will schließen mit einem Blick auf die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte in den Heimen. Im Internet gibt es Foren, wo sich deutsche Fachkräfte, die in skandinavischen Ländern Erfahrungen gesammelt haben, austau-

schen mit denen, die einen Weggang aus Deutschland erwägen. Zwei Einträge aus derartigen Foren sowie den Auszug aus einem Praktikumsbericht finden Sie in dem Kasten auf der folgenden Seite. Die Berichte sprechen für sich. Solange die Arbeitsbedingungen in Deutschland so unbefriedigend sind, dass Fachkräfte abwandern, ist das Gerede vom Fachkräftemangel heuchlerisch.

*Mein Fazit lautet:* Die skandinavischen Pflege- und Unterstützungssysteme für Ältere eignen sich als Wegweiser. Sie zeigen auf, in welche Richtung gedacht werden müsste, wenn es darum geht, Pflege- und Unterstützungsleistungen so zu verzahnen, dass alle Älteren gleiche Chancen haben, das an Pflege und Alltagsunterstützung zu erhalten, was sie benötigen, um auch im höheren Alter noch selbstbestimmt leben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Mit Pflege und Alltagsunterstützung als kommerziellem Geschäftsfeld verträgt sich dieses Ziel nicht und es erfordert auch weit mehr an finanziellen und personellen Ressourcen, als im deutschen System derzeit öffentlich bereitgestellt wird.

## Aus Internetblogs von Altenpfleger/innen

### Forum Altenpfleger in Dänemark (Eintrag v. 4.8.2009)

„Die Arbeitssituation als Altenpfleger in Deutschland ist nun schon wirklich katastrophal. Habe auch 2 Jahre als Fachkraft in Deutschland gearbeitet und bin dann regelrecht nach Dänemark (als Grenzgänger) ‚geflohen‘. Die Arbeitsbedingungen sind um einiges besser. Ich arbeite 30 Std/W, habe 8 Bewohner und wir sind morgens zu 3... Nur so als Info: In Deutschland war ich morgens manchmal alleine mit 14 Bewohnern!!). Verdiene mit 30 Std./W. ein wenig mehr als wie in Deutschland bei 40 Std/W! Zudem weniger Stress und nettes Arbeitsklima.“

<http://www.dk-forum.de/forum/ftopic20675.html>  
(Zugriff: 23.8.2010)

### Altenpfleger/innen in Norwegen

„Wie aus den vorangegangenen Berichten (...) bekannt, sind wir nach Norwegen gezogen, um dort unsere Berufe (...) unter besseren Bedingungen als in Deutschland auszuüben. Wieviel besser die Bedingungen sein werden, hätten wir uns allerdings nicht träumen lassen...Obwohl auch hier die Angestellten oft und gern darüber schimpfen, wie furchtbar die Arbeitsbedingungen sind. Wir können dann immer nur den Kopf schütteln und allen raten, einmal für sechs Monate in Deutschland zu arbeiten.. Im Gegensatz zu Deutschland, wo ab sechs Uhr morgens (...) geweckt und gewaschen wird, dürfen die Bewohner hier solange schlafen, wie sie möchten. Bei einigen kann das durchaus bis halb zwölf sein. Dafür gehen sie aber auch ins Bett, wann sie möchten. (...) Wenn sie nachts um halb zwölf noch einen Film im Fernseher des gemütlichen Gemeinschaftsraumes sehen möchten, bringt die Nachtwache sie anschließend zu Bett. Die hat hier ja Zeit dazu, da sie nicht mit hundert anderen Aufgaben zugepflastert ist... Auch die Schicht-Besetzungen sind hier wesentlich großzügiger als in Deutschland. Wurde dort in der Frühschicht bei 20 Patienten mit 2 Pflegekräften und einem Lehrling gearbeitet, sind wir hier bei 15 Patienten (...) morgens sechs Leute – Lehrlinge laufen nebenher und zählen nicht. Fazit des Ganzen: (...)

Es hat mir noch nie so viel Spaß gemacht, in der Pflege zu arbeiten, wie hier in Norwegen. In Deutschland kam ich nach einer Schicht völlig zerschlagen nach Hause. Hier habe ich nach der Schicht noch genug Energie, um z. B. eine Wanderung durch die wunderschöne Natur zu machen.

In diesem Sinne – schöne Grüße an all meine geplagten Kolleginnen und Kollegen, die es immer noch aushalten, im deutschen Pflegesystem für einen Hungerlohn engagiert zu arbeiten.“

<http://wendland-net.de/index.php/artikel/20081112/altenpflege-norwegen> (Zugriff: 23.8.2010)

### Zwei Auszubildende als Praktikanten in Aarhus (2006)

„Eindrücke und Erzählenswertes:

- Personalstärke im Vergleich zur Bewohnerzahl höher als in Deutschland
- Ruhiges Arbeiten, d. h. man nimmt sich Zeit für die Bewohner
- Freundlichkeit, familiäre Atmosphäre im Wohnbereich
- Große Appartements (...)
- Ganzheitliche Konzepte der Pflege werden konsequent durchgeführt
- Die Kosten für das Appartement muss der Bewohner selber Tragen (...)
- Selbst besorgen/mitbringen muss der Bewohner Handtücher, Bettwäsche, Waschzeug etc. Das Heim kauft bei Wunsch dem Bewohner das Waschzeug im hauseigenen Kiosk.

Die notwendigen Pflegemaßnahmen werden vorher abgesprochen und mit der Kommune erörtert (...), da diese sie bezahlt.

Resümee. Das Praktikum in Dänemark (...) wird uns immer in Erinnerung bleiben. Was wir hier erlebt haben, werden wir sicherlich nicht mehr vergessen. Der Umgang mit den Bewohnern, die Pflege in ihrer Ganzheitlichkeit, das Ausleben des Pflegeleitbildes, all diese Aspekte werden uns naturgemäß bei unserem künftigen täglichen Arbeiten im Pflegeheim in Gedanken begleiten, so dass auch ein Vergleich mit hiesigen Verhältnissen in Zukunft nicht ausbleiben wird.





Nur die Bereitschaft zu einem gänzlichen Systemwechsel in den meisten Heimen könnte dänische Verhältnisse bringen. Hierzu müsste allerdings die Gesellschaft selbst eine größere Bereitschaft aufzeigen und zu Opfern bereit sein. Aber auch die Politik müsste mit mehr Ehrlichkeit, Realismus und Offenheit sich dem Thema ‚Pfleger in Deutschland‘ widmen. Die andere Möglichkeit wäre gar nicht durchführbar: alle alten Menschen, die in ein Pflegeheim wollen, gehen nach Dänemark.“

[http://www.aul-projekte.de/download/061206\\_e\\_DK\\_bericht\\_DE.pdf](http://www.aul-projekte.de/download/061206_e_DK_bericht_DE.pdf) (Zugriff: 23.8.2010)

### Angaben zur Referentin

Dr. Cornelia Heintze (Leipzig) ist Stadtkämmerin a. D. Sie arbeitet als freiberufliche Beraterin und Autorin (insbesondere zu internationalen Wohlfahrtsvergleichen).

Tel: 0341/561 13 66,

Mail: [dr.cornelia.heintze@t-online.de](mailto:dr.cornelia.heintze@t-online.de)